

内部资料
注意保存

中国食药安全促进会三农工作委员会

三农工作通讯

2025 年第 8 期（总第 428 期）

2025 年 8 月 5 日

- ◆ 树立和践行大食物观.....中国农业科学院党组(1)
- ◆ 对有力推进乡村全面振兴的思考.....张 琦 李顺强(4)
- ◆ 新质生产力的概念深诤与机理再探.....解 安 邵景润(9)
- ◆ 充分发挥金融对粮食安全的支持作用.....何 婧 高 鸣(19)
- ◆ 中国农业食物系统低碳转型战略思考.....樊胜根 张玉梅(20)
- ◆ 进一步深化农村改革 推进乡村全面振兴.....宋洪远 彭洁镞(25)
- ◆ 粮食产销区省际横向利益补偿的底层逻辑及建议.....杜 鹰 程 华(31)
- ◆ 切断农民后路的“城镇化”是个断子绝孙的馊主意.....贺雪峰(40)
- ◆ 稳定和完善土地承包关系是深化农村改革的坚实根基.....张红宇(42)
- ◆ 粮食安全、永续发展和农民增收：过去经验和未来展望.....黄季焜(46)

树立和践行大食物观

中国农业科学院党组

民以食为天。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国理政的头等大事，实施国家粮食安全战略，不断提高我国粮食综合生产能力，14亿多人口的粮食安全得到有效保障。习近平总书记在党的二十大报告中提出：“树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系。”习近平总书记关于大食物观的重要论述，为我们深刻把握现代农业发展规律、把中国人的饭碗牢牢端在自己手中提供了根本遵循。我们必须深入理解和准确把握习近平总书记关于大食物观的重要论述，树立和践行大食物观。

大食物观是对传统粮食安全观念的创新与发展

习近平总书记的大食物观由来已久，早在福建工作时就指出：“现在讲的粮食即食物，大粮食观念替代了以粮为纲的旧观念。”2023年，习近平总书记在广东考察时回忆道：“我在福建工作时，在山区干过，也在沿海干过。当时我就提出大食物观，肉、蛋、禽、奶、鱼、果、菌、茶……这些都是粮食啊。”

新时代以来，随着经济全球化与新一轮科技革命和产业变革深入发展，保障国家粮食安全面临新的形势。习近平总书记在2013年中央经济工作会议上提出“必须实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略”，在2017年中央农村工作会议上强调“树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源”，在2022年全国两会期间对大食物观进行深刻阐释，在2022年中央农村工作会议上指出“解决吃饭问题，不能光盯着有限的耕地，要把思路打开，树立大食物观”，等等。近年来，习近平总书记在地方考察时反复要求树立大食物观、践行大食物观。习近平总书记关于大食物观的重要论述，随着实践发展而不断丰富。

立足点是满足人民美好生活需要。习近平总书记指出：“要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势”。随着我国经济社会发展，人民群众的营养需求日益多元化、全面化和均衡化。始终坚持以人民为中心的发展思想，密切关注并准确把握人民群众食物结构变化趋势，确保食物供给与人民需求相匹配，才能更好满足人民群众多元化的食物消费需求。这也是新时代“三农”领域在解决我国社会主要矛盾中的一项重要职责。

以推进农业供给侧结构性改革为主线。习近平总书记指出：“要积极推进农业供给侧结构性改革，全方位、多途径开发食物资源”。新时代新征程，农产品保供既要保数量，也要保多样、保质量。深入推进农业供给侧结构性改革，促进农业生产方式转变，优化农业产业体系、生产体系、经营体系，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，有利于开发丰富多样的食物品种，确保肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物的有效供给。

保障粮食安全、保护生态环境。习近平总书记指出：“中国是一个有着 14 亿多人口的大国，解决好吃饭问题、保障粮食安全，要树立大食物观”。在确保粮食供给的同时保护好生态环境，是大食物观不可或缺的前提。要坚持从保障国家粮食安全的大局出发，通过科学规划，宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的现代农业生产结构和区域布局，实现生态效益、经济效益、社会效益相统一。

拓展资源、拓展空间、拓展产业。习近平总书记指出：“要树立大农业观、大食物观，农林牧渔并举，构建多元化食物供给体系。”大食物观在食物来源上要求从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展，实现各类食物供求平衡；在生产资源上要求从耕地资源向整个国土资源拓展，通过发展森林食品、草原食品、设施农业、海洋牧场等方式，拓宽生产空间的边界；在生产方式上要求形成粮经饲统筹、农林牧渔多业并举的产业体系，以新质生产力提升农业发展质量。

总的来看，大食物观对传统的粮食安全观念进行了深化与发展。一是要求优化耕地种植结构，在遵循生态平衡与生命周期规律基础上，坚持藏粮于地、藏粮于技，缓解食物对耕地资源的依赖程度；二是要求安全开发，绿色先行，强化规划引导、政策扶持和市场监管，进一步提升粮食安全和生态安全的监管能力；三是以食物消费升级为导向，更好满足居民食物结构多元化的要求，更加注重合理营养搭配与科学健康；四是更加注重多维生物食品技术研究的综合效应与驱动机制，加大食物链各环节的科技支撑，不断提高农业质量效益和竞争力。这为食物系统可持续发展指明了前进方向。

树立和践行大食物观具有重要意义

经过艰苦努力，我国以占世界 9%的耕地养活了占全球近 20%的人口，实现了由“吃不饱”到“吃得饱”进而“吃得好”的历史性转变。新时代新征程，满足人民群众日益增长的美好生活需要、积极应对国内外风险挑战、加快建设农业强国等，必须坚持树立和践行大食物观。

更好满足居民食物消费升级的需求。近年来，我国居民生活水平和健康素养水平快速提高，膳食结构由主食型向“粮肉菜果鱼”多元化转变，口粮消费逐步下降，养殖产品、水果、蔬菜消费量持续增加。食物消费的营养化、多样化、个性化、定制化需求特征日趋明显，对食物生产供给也提出了新要求。树立和践行大食物观，通过合理布局、优化结构、提升多样性，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食品有效供给，能够更好满足居民“吃得更加营养健康”的要求。

更准把握新一轮农业科技革命的自主选择。当前，以生物技术和信息技术为特征的新一轮农业科技革命正在孕育重大突破，各国都在针对基因编辑技术、合成生物学、微生物组学等关键技术进行全方位

布局。近年来，我国在基因编辑、人工合成淀粉和蛋白质、细胞培养肉等方面不断涌现突破性成果，为农业生产奠定了较好基础。树立和践行大食物观，加快构建与食物开发相匹配的科技创新体系，着力突破品种、技术、设施装备等瓶颈制约，能够用现代农业科技和装备拓展农业发展空间，开发丰富多样的食物品种，保障粮食和重要农产品稳定安全供给。

更强缓解资源环境压力的重大举措。我国农业生产资源总量较大，但人均占有量低，资源约束明显。比如，人均耕地面积不足世界平均水平的 40%，耕地复种指数已从 2001 年的 1.22 上升至目前的 1.33，部分地区甚至高达 3.00 以上，耕地高强度、超负荷利用，造成质量状况堪忧、基础地力下降；又如，人均水资源仅为世界平均水平的 1/4，全国约 50% 的国土面积年降雨量低于 400 毫米，且气象干旱在华北、西北、黄淮等区域常年多发。随着居民食物消费升级，我国食物供求将长期面临紧平衡局面。树立和践行大食物观，在做好耕地文章、持续优化农产品种植结构的同时，以科技创新提升食物开发质量效益，能够有效缓解资源环境压力。

更加积极应对国际贸易不确定性的战略选择。我国是全球主要的农产品进口国，大豆油料自给率偏低。当前，逆全球化思潮抬头，贸易保护主义滋长，全球农产品供应链愈发脆弱，地缘政治冲突进一步加剧全球供应链矛盾，世界粮食贸易不确定性显著增强。树立和践行大食物观，开发多元化的食物供给渠道，有助于以增加国内供给的确定性应对国际贸易的不确定性，对牢牢端稳饭碗、满足居民食物消费升级需求具有重大战略意义。

把树立和践行大食物观的要求落到实处

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于大食物观的重要论述，把树立和践行大食物观的要求落到实处。

构建多元化食物供给体系。要放眼整个自然生态系统，向森林要食物，向江河湖海要食物，向设施农业要食物，同时发展生物科技、生物产业，构建植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，在更大范围、更优结构、更高水平上为重要农产品供给提供保障。立足我国资源禀赋，统筹宏量和微量营养素的生產，更加注重全谷物食品的产业化开发。同时，做好顶层设计，统筹安排大食物观发展规划和实施方案，建立科学有效的组织、落实和监管工作机制，并做好监测评估工作。

加大农业科技创新力度。树立和践行大食物观，离不开加强农业科技创新。要加强食物开发基础研究，研究新型食物资源开发和数字监测技术，推进科技创新与大食物产业发展深度融合，建立膳食营养健康大数据，加强食物营养学科专业建设。要从农业生产“芯片”入手加快育种创新，以传统育种手段与生物育种技术相结合，提升关键营养素含量及特定营养功能品质。要加快推动农业废弃物循环利用、耕地地力提升、盐碱地改良等技术攻关，不断提升土壤的“生产能力”，壮大“森林粮库”，推进“蓝色粮仓”建设。要加强智慧农业发展，开展智能技术研发，研发推广丘陵山区适用机械、设施种植和畜牧水产养殖装备及林下作物专用机械等。

充分利用各类食物资源。一是鼓励引导各地根据气候特点、资源禀赋和市场需求，因地制宜选择适

合本地的设施农业类型；合理开发海洋资源，鼓励发展多层次综合养殖。二是加大力度开发利用森林食品和草原食品，发展以板栗、核桃等为代表的木本粮油，加大昆虫蛋白食物开发力度，有力提升粮食系统韧性；通过扩大优质牧草种植，支持建设高标准优良饲草种子田和优质节水高产稳产饲草料生产基地，大力发展草食畜牧业。三是利用现代生物科技和物质装备拓展农业发展空间，大力培育新兴生物产业，积极发展合成生物技术，稳慎推进新型食物产业化；发展壮大食用菌产业，开发食用菌食品；发展食品发酵工业，加快植物替代蛋白、微生物替代蛋白等产品的高效制造和规模化应用。

加强食物营养健康消费引导。树立和践行大食物观，离不开加大对居民的营养健康消费引导。一是加强食物营养科普宣传，引导居民调整饮食习惯和食物结构，促进居民营养健康消费。二是进一步探索适合我国的食物消费调控措施以及对不健康食物的限制性消费措施等。三是倡导粮食节约，反对食物浪费，鼓励大家科学用餐按需定量，在全社会营造良好的文明用餐风尚。

（作者：中国农业科学院党组。来源：《人民日报》理论版）

对有力推进乡村全面振兴的思考

张 琦 李顺强

【摘要】：有力有效推进乡村全面振兴，如何确保“有力”是需要最先解决的问题。本文构建了中央、地方、市场社会和农村农户四类主体在推进乡村全面振兴中的互动机制。这四类主体内生和外在的力量构成决策力、探索力、创新力、内生动力以及领导力、执行力、协同力、反馈力八个方面的力度体系。因此，有力推进乡村全面振兴，需要以党的全面领导、法治化、规范化、利益联动、农民组织化等路径激活乡村全面振兴中各类主体的力量，形成中央有力引领、地方有力执行、市场社会协同参与、农民主体推动的乡村全面振兴推进新格局，落实2024年中央“一号文件”的各项部署目标和重点任务。

2024年中央一号文件提出，要运用“千村示范、万村整治”工程（简称“千万工程”）经验，有力有效地推进乡村全面振兴。这体现了新的历史阶段对乡村振兴的新要求。有力有效推进乡村全面振兴是实现中华民族伟大复兴的新历史使命，是建设社会主义现代化强国的必然选择。“有力”“有效”“全面”是2024年中央一号文件提出的关于乡村振兴的新概念。这三个概念之间存在内在的逻辑关系，共同构成了一个协调统一的推进乡村全面振兴战略框架。“有力”为乡村振兴提供必要的动力和

资源保障；“有效”确保这些动力和资源能够被合理利用并产生实际成效；“全面”则保证乡村振兴的各个方面都能得到均衡发展，避免发展的不平衡和片面性。而其中如何确保“有力”，则是需要最先解决的问题。为此，本文构建有力推进乡村振兴的主体互动机制，进而提出乡村全面振兴有力推进的法治化、规范化、协同化、组织化路径。

乡村全面振兴有力推进机制的内涵与主体互动机制

理论界对不同主体的互动形成了丰富的动力框架。目前理论界流行的五种互动机制框架，包括制度发展和分析框架、倡导联盟框架、目标人群社会建设框架、叙事政策框架和多源流框架，这五大框架的共同特点是重视农户及其组织在政策制定中的主动作用。中国学者在研究农村问题时也构建了类似的主体互动框架，但是更加突出中央决策者的作用，比如中国在脱贫攻坚战中构建了“统筹的多层次治理”的“精细化减贫”“技术规范性要求”，这一体系包括中央政府收集农户需求进而决策的机制、地方政府与农户的联结机制、中央政府与地方政府之间的政策协同机制。也有学者构建了“中央—地方—个体”之间互动机制，这一机制包括中央政策制定、地方实施、个体需求反馈等互动机制。

综合现有研究来看，乡村振兴主体可以划分为中央政府主体、地方政府主体、市场社会主体以及农村农民主体。这些主体都具有自身固有力，同时也会对其他主体产生外加力。中央政府负责制定国家政策、法规和计划，所以它的固有力是一种决策力。地方政府在中央政府的领导下，结合地方实际进行制度性探索，形成探索力。市场社会主体根据自身偏好，根据外在约束进行资源配置，在利益最大化的驱使下进行手段和工具创新，从而形成创新力。农村农民为了自己的发展，会在理性驱使下自力更生，形成内生动力。乡村全面振兴有力推进机制中各主体间复杂互动，形成了四种互动机制：一是中央政府对地方政府施加领导力；二是地方政府会对中央领导力进行反馈，通过执行力来实施中央政府的决策行为；三是市场社会如果参与乡村振兴，则会与地方政府协同配合，形成协同力；四是农村农户会根据地方政府和市场社会的投入力度大小、投入有效性和全面性，对中央政府进行反馈，从而形成一种反馈力，这种反馈力能够促进政府进行纠错和政策优化。

中央层面：以党的全面领导和法治化强化推进乡村全面振兴的决策力和领导力

决策力是中央依据国家现状制定法律和政策等制度性规范，确定国家发展和改革大政方针的能力。有力推进乡村全面振兴，需要在中央的决策下，强化对政府、社会、市场的组织动员领导力，进一步发挥党的领导制度优势，保障推进乡村全面振兴的决策力和领导力。

（一）充分发挥党的全面领导的政治制度优势，强化中央决策力

无论是打赢脱贫攻坚战，还是全面开启乡村振兴，都离不开中国共产党坚持以人民为中心的宗旨意识，离不开以习近平同志为核心的党中央的决策部署。一是健全党领导乡村全面振兴工作的组织体系，强化中央在动员组织上的决策力。坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，全面贯彻落实党的二十大和二十届三中全会精神，进一步理顺中央农办和农业农村部的职责功能，强化中央农办在推进乡村全面振兴工作中的综合性、全局性、协调性功能，统筹各行业部门紧紧围绕党中央开展乡村全面振兴工作。

二是健全党领导乡村全面振兴工作的制度体系，强化中央在政策主导上的决策力。锚定建设农业强国目标，全面贯彻落实党的二十大和二十届三中全会精神，以“千万工程”经验为引领，从中央层面梳理各类乡村振兴政策，对于存在政策标准不一致的，协商主管部门统一发布政策修订文件。三是健全党领导乡村全面振兴工作的工作机制。乡村全面振兴需要坚持以人民为中心的发展思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念，集中力量抓好办成一批群众可感可及的实事。要坚持发扬实事求是的工作作风，大力开展调查研究，推动解决农民群众反映强烈的问题。

（二）推动乡村全面振兴法治化建设，加强国家层面领导力

有力推进乡村全面振兴，需要以法治化加强中央推进乡村全面振兴的领导力。一是推进政策制度立法化，加强国家顶层设计的战略领导力。乡村振兴的关键政策制度正式转化为清晰、有力的法律，这不仅赋予政策以法治基础，更为各方提供了不可忽视的法律依据。我国已经出台加大乡村振兴投入的一系列文件，这些制度要得到长期有力的落实，还需要进一步转化为法律。二是推进制度精细化，加强国家宏观规划领导力。法律不仅要约束居民的行为，也要成为约束政府、压实职责的手段。为有力保证乡村振兴持续有力推进，乡村振兴立法工作的重点应从体系构建转为质量提升，提升乡村振兴立法的精细化和可操作性。三是推进法律赋权化，加强国家把控变革方向领导力。以法律变革推动制度性改革是强化农村改革创新的重要内容。党的二十届三中全会也指出，要巩固和完善农村基本经营制度，完善强农惠农富农支持制度，深化土地制度改革。

地方层面：以规范化夯实推进乡村全面振兴的探索力和执行力

探索力和执行力是对立统一的有机体，既相互依赖又相互制约。过分强调探索力，可能会导致地方政府偏离中央的目标和要求；过分强调执行力，可能会导致地方政府缺乏创新和灵活，忽视地方乡村的特色和需求，降低乡村振兴的效果和质量。

（一）以规范化的考核奖励机制，提升地方政府推进乡村全面振兴的探索力

地方实践探索和制度创新离不开地方乡村人才振兴。提升探索力，关键在于通过标准化的考核奖励机制和人才引进机制，确定探索目标，提升探索能力，激活探索意愿。一是要整合简化“自上而下”的工作任务，强化探索责任。激励地方政府充分发挥主体性和创造性，根据本地实际情况制定落实细则，进行针对性和有效性的探索和创新。二是壮大乡村治理人才队伍，提升探索智识保障。有力推进乡村全面振兴，不仅需要培养新型职业农民、农业科技人才、乡村公共服务人才，还需要培养一批能够肩负起乡村全面振兴探索责任的乡村治理人才。三是积极开展常态表彰奖励，培育并充分调动基层干部探索创新积极性、主动性。有力推进乡村全面振兴，需要引入宣传褒奖、提升待遇、容错纠错、选拔任用等奖励机制，鼓励地方工作人员结合本地实际勇于担当、真抓实干，形成一批具有代表性、典型性的经验做法，讲好新时代乡村全面振兴故事。

（二）以规范化的职责分工体系，夯实地方政府推进乡村全面振兴的执行力

一是贯彻《乡村振兴责任制实施办法》，提升地方政府的战略执行力。制定落实五级书记抓乡村振

兴责任的实施细则，健全乡村振兴的责任体系，明确乡村全面振兴战略目标，确保所有层级的政府部门都理解并致力于实现这些目标，提升县市乡干部的战略执行力。二是规范党政领导责任内容，提升地方政府的组织执行力。目前对各地党委政府关于脱贫攻坚精力投入、责任落实等方面的约束性、可操作性、可量化的要求，能转到乡村振兴上来的要转过来，全面完成转制，层层压实责任，真正构建起责任清晰、各负其责、执行有力的乡村振兴领导体制。三是健全上下层级沟通协调机制，提升地方政府的政策执行力。为提升地方政府在政策方面的执行力，需要健全上下层级之间的沟通协调机制，完善业务培训、检查督导、评估等管理措施，以保证乡村振兴的力量传导和质量提升，确保政策落实的时效性和精准性，使其能够解决实际问题。

市场社会层面：以利益联动机制激活推进乡村全面振兴的创新力和协同力

创新力和协同力是市场社会主体的两个重要能力，它们决定了市场社会主体在乡村振兴中的作用和效果。有力推进乡村全面振兴，需要以利益联结路径激活市场社会主体的创新力与协同力。

（一）完善利益相融机制，激活市场社会推进乡村全面振兴的创新力

市场社会主体参与乡村振兴的根本驱动力在于利益。只有在农村能够获得真切的经济效益，市场社会主体才能真心实意地积极寻求合作。一是通过财政补偿机制，激活金融机构涉农投入创新力。以财政补偿激励金融机构加大乡村全面振兴投入的系列举措，包括强化对信贷业务以县域为主的金融机构货币政策精准支持、发挥全国农业信贷担保体系和政府投资基金等作用、增加涉农领域贷款贴息奖补试点等。二是通过购买服务机制，激活社会组织乡村文化创新力。繁荣发展乡村文化，推进农村移风易俗，建设平安乡村，涉及人数多、专业性强，单纯依靠政府和村集体的力量很难做好做实做细。而社会组织具有自发性、多元性，专业性强、创造性强，往往是乡村文化治理的着力点。三是通过互惠互利机制，激活民营企业吸纳就业创新力。确保不发生规模性返贫，提升农民收入水平，关键要靠产业和就业。除了需要持续推进就业帮扶车间、公益岗位等渠道，稳定脱贫劳动力就业规模以外，还需要进一步促进农村劳动力多渠道就业。

（二）建立健全联动耦合机制，保障市场社会推进乡村全面振兴的协同力

以政府为主体，搭建促进平台，实现市场主体与农民有效联动，形成市场社会主体与农民之间正式的合作关系，不仅能够保障沟通效率，也能有效防范和纠正投资经营中的不当行为。一是构建政府引领的乡村全面振兴促进机制，整合形成乡村全面振兴社会合力。地方政府要积极探索推动市场社会组织参与乡村振兴的行动。省、县、乡等层级探索建立乡村振兴促进会，发挥参谋助手、示范带动和服务农民的作用。一方面衔接政府，落实地方政府的决策部署；另一方面衔接地方企业，在一定的约束力下，整合市场资源，服务于农村农业农民。二是完善适应基层的乡村共享共建机制，保障社会市场力量有效融入乡村发展和乡村建设。完善的平台和机制是降低市场社会与基层组织协调成本、保持发展定力的必要手段。基层党组织要不断探索村企乡企共建助力的平台机制，推动村庄和谐稳健包容发展。三是强化链条完整的市场社会主体投入运作机制，保障可持续的市场社会协同力。一方面，探索设立专项基金，

吸引企业、社会组织等多方资金投入乡村振兴项目；另一方面，要建立透明的投入机制，确保市场和社会投入资金运作的公开、透明。通过信息公开，让社会各界对投入情况有清晰的了解，促使各方更加关注和支持乡村振兴。

农村农民层面：以组织化激活推进乡村全面振兴的内生动力和反馈力

如何才能保障从各地实际和农民需求出发？这就需要充分发挥农村农户在乡村振兴中的主体作用，大力提高农村农民推进乡村全面振兴的内生动力和反馈力，需要将农民组织起来，推动农民生产生活方式的组织化。

（一）通过组织化，提升农民推进乡村全面振兴的内生动力

解决“谁来种地”问题，需要构建现代农业经营体系，大力发展家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织等新型农村经营主体。一是推动农村集体经济组织创新，提升农民参与规模化生产的积极性。一方面，要加大宣传力度，让农民和相关部门负责人认识到农村集体经济组织的重要性；另一方面，要强化购买社会服务，提升农村集体经济组织影响力。二是探索农民合作联社建设，提升农民参与市场的竞争力。探索尝试建立省级层面和国家层面的农民协会组织，提高农民在决策和资源整合中的话语权和参与度。三是积极探索“以工换工”新模式，提升农民团结奋斗的内生动力。探索将农民合作社与“以工换工”模式相结合，将农户技术需求与科技人员技术供给衔接起来，通过以劳动换劳动，以劳动换效益，有效降低农业经营成本，提高农民农业生产积极性。

（二）通过组织化，强化农民推进乡村全面振兴的反馈力

提升农民的反馈力是政府了解和满足群众需要的前提。要提升农民推进乡村全面振兴的反馈力，就必须要加强农民生活方式的组织化水平，强化农民对乡村全面振兴有力效果及推进过程的真实评价和客观反馈。一是落实农民主体地位原则，激活农民推进乡村全面振兴的反馈意愿。2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出实施乡村振兴战略要“坚持农民主体地位”的基本原则，要求“充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用”。二是深化乡村善治思想，疏通农民推进乡村全面振兴的反馈渠道。要让农民能够更加有效地参与乡村全面振兴，关键是要进一步规范村级组织工作事务、丰富村民议事协商形式、全面实施村级事务阳光工程。三是发挥基层监督功能，保障农民推进乡村全面振兴的反馈行为。一方面要走中国特色社会主义乡村善治之路，推进“乡村管理”向“乡村治理”转型，加强农民合作与参与；另一方面要用好大数据、信息化监督平台，进一步拓宽群众参与监督的渠道，及时处置群众反映的问题线索。

（作者：张琦，北京师范大学教授；李顺强，中国农业大学马克思主义学院讲师。来源：《西北大学学报（哲学社会科学版）》2024年第5期）

新质生产力的概念深诤与机理再探

——兼论其在农业农村领域的实践

解 安 邵景润

【摘要】：发展新质生产力是中共二十届三中全会的重要议题之一，是推动经济高质量发展的关键。新质生产力的本源概念产生于社会转型时期现实问题的需要，经过“酝酿、出场、应用”三个阶段的动态演进，展现出强烈的实践性和时代性。培育新质生产力的关键机理在于以科技创新引领产业创新、以技术创新推动技术应用，构成“劳动者+基础创新+应用创新”的三维实践理路。广阔的国土空间决定了发展新质生产力具体路径的多元性，有必要从抽象走向具体，考察相对微观层面的经验做法。基于新疆尉犁的案例分析表明，推动农业农村领域的新质生产力发展，可以通过数智技术、生物技术来革新农业劳动资料，通过激活乡村土地资源、文化资源、数据资源和生态资源来拓展劳动对象，积极培育和引进优质个体劳动者与协作劳动组织，充分发挥区域资源禀赋。

【关键词】：新质生产力概念；新质生产力机理；农业农村领域；案例分析

问题的提出

中共二十届三中全会锚定推进中国式现代化的伟大实践，系统性擘画了以经济体制改革为牵引的进一步全面深化改革任务，将“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”作为推动经济高质量发展的首要内容。这充分说明，培育新质生产力对于当前社会转型具有重要意义。“新质生产力”这一概念自产生以来，迅即得到了政学两界的广泛关注，形成了诸多研究成果。目前，围绕新质生产力展开的学术讨论主要包括以下五个方面。

一是解析新质生产力的理论概念。对新质生产力概念的学理分析是当前学术研究的重中之重，相关讨论众多而纷繁。首先是论证了新质生产力作为经济学范畴的内涵与特征，揭示了这一理论创新的原创性贡献；其次是辨识了新质生产力的出场逻辑，讨论了新质生产力发展的动因、内在动力和重要源泉；进而是结合唯物史观阐释了新质生产力的方法论前提，提出了加快发展新质生产力的具体路径。比较同质化的是，关于新质生产力的概念解析，学者通常从理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑的三维视角展开，着重强调新质生产力的绿色化、数智化等特征与因地制宜、系统集成等原则。

二是进行新质生产力的量化测度。目前学术界对新质生产力的量化主要采用两种方式：第一种是以代理变量衡量新质生产力，如全要素生产率、Malmquist 生产率指数等。这种做法的好处是直观简便，但其不足也同样明显，即以单一指标测度新质生产力，不免有偷换概念之嫌。第二种方式是构建新质生产力评价指标体系，这也是学术界最普遍的做法，但学术界并未就指标体系形成统一意见。同样，以指标体系测量新质生产力的方法虽然系统详细，但仍然存在很多问题，最突出的是模糊了数量与质量的边界、以数量来测度质量。如有的研究者使用“人均受教育程度”来衡量新质劳动者等。

三是分析新质生产力的前置因素。学术界主要围绕“制度”“要素”两大内容对影响新质生产力的前置因素展开探讨。从制度角度来看，一些研究者主张以制度改革打通阻碍新质生产力发展的卡点堵点，发挥新型举国体制破解核心技术领域“卡脖子”难题的重要作用。从要素角度来看，有的研究者首先讨论了以人工智能为代表的科技创新对新质生产力的赋能，论证了数据要素和数字经济在生产力的质变跃迁中的重要作用；其次，分析了人才和教育推进新质生产力加快形成的逻辑与路径；再次，探究了以耐心资本为代表的资本要素对新质生产力发展的生成效应。

四是阐释新质生产力的后置影响。对新质生产力后置影响效应的讨论，也是目前学术界研究的重点所在。迄今主要做了如下工作：第一，阐释了新质生产力赋能高质量发展的理论逻辑与实践路径，认为生产力的跃迁生成了宏观经济的回旋空间；第二，分析了新质生产力对现代产业体系的重塑，探讨了新质生产力引领新型城镇化、经济绿色化以及文旅产业发展的重要作用，辨析了其在农业现代化发展、乡村建设与粮食安全中的价值体现；第三，论证了新质生产力与中国式现代化在关键任务、价值遵循、发展要求和实践原则上的内在一致性，检验了其对共同富裕的价值指向。然而，无论是理论阐释还是实证分析，基本上都是在全国层面、省级层面的宏观视角下对新质生产力后置影响进行研究，尚缺乏相对微观的分析视角。

五是涉及新质生产力的其他研究。当前学术界以新质生产力为出发点，结合专业化的学科内容和实践主题，形成了规模庞大的成果体系。其中，比较有代表性的有两大内容：一方面是将企业与新质生产力联系起来，以企业的全要素生产率、企业研发数量或人才引进数量等信息为基础构建“企业新质生产力”评价指标体系，进而展开影响因素或影响效应的机理检验。然而，对企业或个体生产能力的讨论更多地依然是在关注该主体的生产效率或技术应用程度，故其所谓的“企业新质生产力指数”在本质上所衡量的仅是企业的一种创新能力。另一方面是将具体产业与新质生产力联系起来，在新质生产力的视角下分析体育产业、出版业、物流产业、文化产业等具体产业中的“新质”因素。

根据文献梳理结果可以发现，新质生产力已经成为当前学术研究和讨论最多的热点话题之一，但也同样是没有讲清讲透的话题，众多研究成果不过是相对同质化的理论阐述与相对宽泛的学术延伸。具体而言，现有成果的不足之处主要体现在：一是对概念的泛泛而谈和横向拓展，忽视了新质生产力的初始概念和运行机理，导向了概念理解上的误区，遮蔽了理论指导实践的落脚点，在某种程度上致使“新质生产力”沦为“万金油”式的学术噱头；二是强调宏观而忽视微观，在宏观理论阐释与宏观省级面板数据实证分析方面作了大量探索，但一直缺乏相对微观和相对具体的学理讨论；三是集中讨论前沿性技术创新和新兴产业、未来产业，反而忽视了当前社会对推广先进技术与改造传统产业的急切需求，尤其是在农业农村领域，亟待探究如何通过技术手段和思维革新打造新的经济增长点。

有鉴于此，本文回归概念本源，从理论诞生的角度出发，结合思想变迁过程，深入诠释新质生产力的概念意涵，再次探究因地制宜发展新质生产力的运行机理，进而以新疆尉犁县为研究案例，在相对微观的视角下探讨新质生产力在农业农村领域的实践，明晰广大县域乡村发展新质生产力的一般经验、难点痛点与优化路径，从而弥补当前在具体实践层面对新质生产力研究的欠缺及不足。

新质生产力的概念深论

究竟什么是新质生产力？对于这一问题的回答，是所有关于新质生产力研究的逻辑起点。当前社会各界对新质生产力的理解存在诸多误区。例如，误解了技术进步、科技创新与新质生产力的概念，忽视了新质生产力背后的中国特征，混淆了传统生产力与新质生产力的边界等。因此，需要在重新回顾新质生产力思想变迁过程的基础上，廓清其概念意涵，对相关争议展开分析，以促进新质生产力学术研究向纵深发展。

（一）追根溯源：新质生产力的思想材料

生产力与生产关系的辩证规律是马克思主义政治经济学的重要内容。正如马克思、恩格斯所言：“人们所达到的生产力的总和决定着社会状况。”这表明，一切社会关系的根本性变革均来自生产力的质变。在此理论的指导下，苏联在社会主义建设的过程中强调发展生产力，特别注重发展以电力为代表的生产力，斯大林甚至将共产主义概括为“苏维埃政权加全国电气化”。新中国在社会主义革命和建设时期也特别强调解放和发展生产力，毛泽东认为社会发展的一般规律是在生产关系变革之后“再大大发展生产力”。可以发现，发展生产力的思想在社会主义发展史上始终存在，并一直在指导着社会主义建设与发展。马克思主义基本原理中关于生产力的理论阐释，构成了新质生产力的根本性支撑材料。

自1980年代开始，随着中国改革开放的深入推进，围绕生产力与生产关系的理论探讨再次兴起。其中，经济学家薛永应在1988年提出了生产力周期理论，他认为生产力存在升级换代的周期，第一代生产力中会孕育诞生出“新质”生产力，当这种生产力形态发展到极限时，更高级一代的生产力也就在其中孕育。换言之，他使用“新质”与“旧质”的术语作为经济学符号，来揭示宏观的生产力演进规律，在本质上是对唯物史观中生产力从量变到质变轨迹的清晰化表达。虽然“新”与“质”在这里被组合起来，但是这一词组不包含除符号意义之外的其他任何意义，也未涉及新一轮科技革命所引发的对生产力质态的分析。伴随着中国工业化水平的不断提高，科技变量在社会生活中的影响日益明显，生产方式、交换方式的显著变迁及其所引发的环境污染、生态恶化等问题，激发了学术界对现阶段生产力质态的研究，相继提出了生态生产力、知识生产力、信息生产力和数字生产力等多种生产力概念。虽然这些概念并非完全是以今天所说的新一轮科技革命和产业革命作为分析蓝本，但仍然为“新质生产力”概念的提出提供了思想借鉴。

（二）轨迹回顾：新质生产力的概念变迁

进入21世纪以来，尤其是进入社会主义新时代以来，中国的生产力发展出现了新的情况：第一，新一轮科技革命和产业革命蓬勃发展，整个社会的生产方式与生活方式处于快速的更新迭代之中；第二，经济发展由高速增长阶段转向高质量发展阶段，极为需要新的生产力动能，以推动全产业链优化升级；第三，面临着资本主义国家愈加频繁的技术封锁和打压，迫切需要走出传统的生产力形态，探索符合具体国情的生产力跃迁之路。正是在此背景下，在马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优

秀传统文化相结合的实践中，习近平创造性地提出了“新质生产力”这一概念。具体而言，新质生产力的思想演进经历了三个阶段。

酝酿阶段：分散化的思维迸发（2012年11月至2023年8月）。中共十八大之后，围绕生产力的新型特征，习近平提出了多个维度的重要论断。首先是将环境友好与生产力联系起来，提出了“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”的重要论断。其次是将提高全要素生产率作为解放和发展社会生产力的重要目标，强调增强供给结构的灵活性与适应性，减少低端与无效供给。再次是将科技创新作为提高社会生产力的重要途径，提出“以科技创新催生新发展动能”。这些零散的思想火花构成了概念酝酿的基本内容，“新质生产力”呼之欲出。

出场阶段：系统化的理论阐释（2023年7月至2024年2月）。2023年7月以来，习近平在四川、黑龙江、浙江、广西等地考察调研时，提出要整合科技创新资源，引领发展战略性新兴产业和未来产业，加快形成新质生产力。在12月召开的中央经济工作会议上又提出“以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力”。2024年1月，在中共中央政治局第十一次集体学习时，习近平对新质生产力的概念内涵、重点任务作了系统性阐释。新质生产力概念的出场与经济社会发展的现实需求密切相关，其实践性是概念存立的基础。

应用阶段：全面化的实践指向（2024年3月至今）。2024年3月，“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力”被写入政府工作报告，成为全国经济工作的重大任务，展现出“新质生产力”理论对实践的重大指导价值。同年7月，中共二十届三中全会对“因地制宜发展新质生产力”的改革任务作了全面部署。至此，培育新质生产力与形成同其相适应的生产关系，塑造发展的新动能、新优势，成为全面建设社会主义现代化国家新的重要着力点。

从本源概念的“酝酿、出场、应用”三个阶段的动态演进过程来看，“新质生产力”概念就是为了回答社会转型时期的现实问题才应运而生的，与生俱来地拥有着强烈的实践性、鲜明的时代性。一方面是其思想渊藪在于生产实践，另一方面是其存在价值在于指导实践，而这恰恰体现了历史唯物主义的思想精髓。同时这也意味着对新质生产力的学术研究须从抽象走向具体、从逻辑体系走向现实经验，进一步说明着眼于农业农村领域开展相对微观的案例研究的必要性与前瞻性。

（三）深入诠释：新质生产力的概念意涵

新质生产力虽然以政策语言的形式产生，但是其思想演进过程表明，它既是一个经济学概念，又是一个哲学概念，反映了生产力与生产关系矛盾运动规律的当代特征，彰显了历史唯物主义指导经济发展的方向因应。每一个时代都有其先进生产力、主流生产力与落后生产力之分，因而具有强烈的实践性与鲜明的时代性特征的新质生产力就是21世纪的先进生产力质态。多层次的理论表述反映出新质生产力是一个系统性概念，而不是单一维度的概念，这意味着深入诠释新质生产力的概念意涵必然需要从最基础的构成要素层面予以把握。马克思在《资本论》中将劳动过程的要素构成概括为“有目的的活动或劳动本身，劳动对象和劳动资料”，而劳动本身就是劳动者已有自然力的使用，用于调整和控制人与自然之间的物质变换过程。无论生产力的质态如何变换，劳动者、劳动资料、劳动对象依然是构成生产力的决定性要素。故而考察新质生产力的概念意涵，也需要回到劳动者、劳动资料、劳动对象的角度予以系统性把握。

第一，新质生产力中的劳动者。作为生产力中最活跃、最根本的构成，劳动者把自己置于劳动资料和劳动对象之间，按照自己的目的使用自身的活劳动。这个过程体现为两种形式：一种是“个体的劳动”，另一种是“有计划地协同劳动”。如果说新质生产力是在传统生产力基础上质的跃迁，那么新质生产力中的劳动者也应同时拥有两大特征：一是个体劳动者的体力、智力和服从劳动的意志力出现跨越式增强；二是协同劳动的组织管理运行效率出现跨越式提升。

第二，新质生产力中的劳动资料。劳动资料是劳动者直接掌握的物质因素，也是生产力发展中最典型的显性标志。结合 21 世纪科技革命的具体趋势来看，新质生产力中的劳动资料呈现出高端化、数智化、绿色化的特征，以信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术的全方位渗透为基础，推动劳动形式的广泛变革和劳动效率的大幅度提升。例如，中国在 2021 年成功实现了从二氧化碳到淀粉的人工合成，如果能够将系统过程成本降至经济可行的水平，那么推广和应用这项技术必将会对人类获取食物的生产方式产生颠覆性的冲击。

第三，新质生产力中的劳动对象。劳动对象是可以通过活劳动加工、改造的物质资料，传统的劳动对象既包括土地、矿藏、水源等自然物，也包括粮食、钢铁等经过加工的原材料。由于技术上的革命性突破，新质生产力中的劳动对象出现两种趋势：一是对传统的劳动对象进行更深层次的改造，使之产生更大的生产效益，如将土地建设成高标准农田；二是通过新技术的应用生成新的劳动对象，将原来不能利用的材料转换成可以加工改造的材料，如数据资源、文化资源等。

总的来看，新质生产力是一个复杂的体系，其强烈的实践性、鲜明的时代性决定了其不同以往的发展性和动态性，因而新质生产力的概念无法得到静态化的界定。就生产力的三要素而言，新质生产力的概念意涵中应当包括如下内容：具有卓越体力、智力和意志力的个体劳动者，具有高水平内部运行效率的生产组织；颠覆性、前沿性的技术手段；能够产生新型经济效益的劳动对象（改造后的传统劳动对象或新生成的劳动对象）。

（四）理性分析：新质生产力的认知误区

目前学术界对新质生产力的概念理解、逻辑判断与术语表达还存在误区，形成了几个亟待讨论的关键议题。于此，有必要依据新质生产力的实践性、时代性特征对这些认知误区作理性分析。

误区一：误解了新质生产力与先进生产力、技术进步的概念。有的学者将新质生产力看作是先进生产力、科技创新的同义替换。这种观点的产生源于对新质生产力概念的出场逻辑和思想演进过程缺乏必要的动态化审视。新质生产力的实践性特点和时代性特征表明，新质生产力特指新一轮科技革命中生产力的先进质态，体现了科技发展“量”的增长引起的“质”的跃迁。人类文明发展史上的每个时代都有其自身的先进生产力指向，如铸铜、冶铁等技术在部落文明时代显然代表着先进生产力，但在今天无疑是旧的生产力内容。如果说新质生产力是概念创新，那么无疑是忽视了 21 世纪以来的科学进步与技术变革，忽视了社会形态的动态演进。同样，如果说新质生产力是新瓶装旧酒，那么无疑是忽视了当下技术变革的迅猛程度，是用静态视角所作出的判断。

误区二：忽视了新质生产力背后的中国特色。有的学者强调新质生产力的普遍适用性，认为新质生产力将引领人类文明新形态，但不能因此忽略新质生产力背后的中国特色。新质生产力的高科技、高效能、高质量的特征与中国式现代化的特征具有内在统一性。比较典型的是，新质生产力的“绿色生产”

特性恰恰与中国式现代化中“人与自然和谐共生”的特征相吻合，追求以内生力量实现国土空间内的生态平衡与绿色发展。而西方资本主义国家却以“生态殖民”的方式将绿色生产链留在国内，将那些有污染的生产环节转移至广大发展中国家，同时还以应对世界气候变化和人类生态危机为口号遏制他国的正常发展。事实上，西方资本主义国家并不缺少生产力中的新质因素，但其以资本逻辑建构起来的产业体系逐渐走向空心化和虚拟化，致使西方发展新质生产力存在巨大的不确定性。

误区三：混淆了传统生产力与新质生产力的边界。有的学者对新质生产力外延的理解过于宽泛，如将一切技术进步都与新质生产力联系起来。而这恰恰忽视了新质生产力形成的长期性与动态性。新质生产力的发展需要有新的生产力要素参与，而传统生产力的进步并不属于新的生产力要素。一个典型的例子是，使用“专利申请数量”作为衡量新质生产力的指标之一，其错误在于：一方面是使用技术的数量衡量质量，另一方面是并未考虑专利本身的性质归属。同时，新质生产力作为推动社会发展的底层力量，自然影响着经济社会发展中的各个方面、各个角落，因而直接将微观概念与新质生产力组合在一起，显然是不恰当的。作为一个宏观的政治经济学、哲学概念，新质生产力是与新型生产关系相对应的，适配于新一轮科技革命和产业革命中的国家、社会、区域、城乡、产业（一、二、三次产业）等范畴。另外，对于微观主体而言，应当慎用“培育新质生产力”的表述，可以表述为“为国家培育新质生产力贡献主体责任”，不宜表达为“个体培育了新质生产力”。

新质生产力的机理再探

发展新质生产力需要遵循何种机理？根据对概念的重新审视可知，新质生产力是带有中国特色的政治经济学术语，是一个基于中国国情的动态化、系统化概念，具有强烈的实践性和鲜明的时代性特征。正因如此，发展新质生产力需要立足于中国特色，发挥区域比较优势，这也是“因地制宜发展新质生产力”改革方向的确立依据。习近平的系列论述表明，创新在新质生产力中起着主导作用，而培育新质生产力的关键就在于以科技创新引领产业创新，也就是以基础创新催生应用创新。从技术创新到技术应用的过程，需要充分调动个体劳动者和协同劳动组织的积极性与创造性，从而形成“劳动者+基础创新+应用创新”的三维实践机理。

（一）调动能力：激活创新主体

无论科技创新还是产业创新，在本质上都是人的能动的劳动。通过对新质生产力概念的重新审视可知，新质劳动者表现为个体劳动者和协作劳动组织两类。个体和组织都是参与创新的主体，没有主体参与的创新，如同无源之水、无本之木，其发展必将受阻。

一方面，充分激发个体劳动者的群体活力。首先，从劳动者的定位来看，培育新质生产力不仅需要拔尖人才，而且需要大国工匠，正如毛泽东所言：“生产力的首要部分是人，是劳动者，是工人和农民。”如果缺少普通的劳动者，那么科技成果将难以转化为现实的生产力。其次，从劳动者的培养来看，发展新质生产力需要畅通“教育、科技、人才”的良性循环，要不断完善人才培养、引进、使用、合理流动的工作机制，提高人才配置效率。再次，从劳动者创造力的长期范畴来看，尤为需要加强劳动者的思想建设。这一点的关键在于，能够解决劳动者头脑中关于“个人为什么要参与”“国家为什么要创新”的原发性问题，有利于劳动者树立新时代劳动价值观。正如毛泽东所说的，“技术与政治不应脱离，思想政治是统帅，政治又是业务的保证”。

另一方面，充分有效地调动协作组织的主体作用。当前，企业无疑是市场经济中最有效率的协作劳动组织形式，其既是科技创新的主体，也是科技成果转化和推广的核心主体。2022 年，中国发明专利产业化率为 36.7%，其中企业的贡献占 48.1%。发挥企业主体作用应从以下方面展开：一是处理好企业与企业家的关系，弘扬企业家精神，支持其专注于创新发展，同时又要强调实现企业管理结构和股权结构的优化，为企业的长期良性发展奠定基础。二是处理好企业与企业之间的关系，国有企业、民营企业、外资企业在加快形成新质生产力的实践中都可以大有作为。三是处理好企业与政府的关系，建立起企业与政府的常态化交流沟通机制，优化营商环境，落实市场准入、要素流动、公正执法、权益保护等多方面的举措。

（二）基础创新：科技自立自强

基础研究是创新的源头活水，推动科技创新必须打好基础研究的稳固根基。基础研究的内容包括两个方面：一是理论创新，关注意识本质、思维范式、物质结构、宇宙演化和生命形态等一系列形而上的科学命题，强调理论的原创性突破；二是技术创新，关注智能技术、量子技术、生物技术、新材料和新能源技术等一系列重大技术难题，追求技术的颠覆性发展。具体而言，推动高水平科技自立自强需要建构从上至下的科技创新体系：第一，发挥新型举国体制在科技创新中的优势，积极整合国家战略科技力量与社会创新资源，加强对关键前沿技术的协同攻关，以适应跨学科、跨领域、跨边界交叉集成的新一轮科技革命特性，大力破解“卡脖子”技术难题。第二，布局长期钻研、持久发力的创新基地、重大项目，锚定战略需求和产业需要，设置国家重点科技项目目录。第三，加快建设科技基础设施体系，一方面是加强对内开放性技术平台、试验平台的建设，另一方面是加强以数字基础设施为代表的算力体系的全国性建设。综合而言，科技基础创新的研发具有投入时间长、过程风险大、成果不可测等特点，具有较强的公共产品性质，需要政府开展专用资源调配与制度体系建设，打造基础创新的良好基础条件和研究环境。

（三）应用创新：产业更新迭代

应用创新强调将基础创新的成果应用到具体领域之中，衔接了技术进步与社会需求，反映了科技创新成果向现实生产力的转化。现阶段，加快形成新质生产力，必须牢牢把握科技应用创新的主体任务，促进产业的更新迭代。

其一，建设现代化产业体系。一是改造提升传统产业，加强供给侧结构性改革，通过新型工业化、新型城镇化、农业农村现代化的耦合，实现传统产业的高端化、智能化、绿色化转型，促进产业链延长与价值链提升。二是培育壮大战略性新兴产业，打造新兴产业融合发展集群，继续巩固新能源汽车、锂电池、光伏产业等优势产业的领先地位，积极开发新材料、生物制造、低空经济等潜在优势产业的潜力。三是布局建设未来产业，以量子技术、生物科技、人工智能和生成式技术为重点，制定未来产业长期发展规划，布局未来产业研究基地与示范工程，做好未来经济的现代因素。

其二，促进经济的数字化转型。数字技术具有极强的渗透能力，表现出极为广阔的应用空间。一是积极打造大数据、5G 技术的场景应用，实施“人工智能+”“数字要素×”等系列行动，形成数字产业发展的技术支撑。二是建立健全数据要素产权界定与产权实施制度，在保障数据安全的基础上，推动数据开放、流通与开发，为数字经济发展提供制度支撑。三是逐步打造数字产业集群，从制造业到服务

业，数字化的应用业态丰富，要注意坚持数字经济与实体经济深度融合，避免出现脱实向虚、避实就虚的趋向。

一个农业农村领域的案例分析

广阔的地理空间和文化空间决定了中国各地发展新质生产力不可能是一种模式，也无所谓的统一发展方向。新质生产力自身的实践性、时代性以及“劳动者+基础创新+应用创新”的培育机理，也决定了各地区培育新质生产力拥有多元化的路径选择。因而非常有必要在明晰概念意涵与培育机理之后，从抽象走向具体、从一般路径走向特殊实践，以现实案例考察在相对微观层面如何推动新质生产力的发展。考虑到农业农村领域是发展新质生产力的薄弱环节，且在学术研究中容易被忽视，因而本部分着眼于农业农村领域的具体实践操作，以新疆尉犁县为例进行分析。

（一）案例介绍

尉犁县位于新疆巴音郭楞蒙古自治州，处于天山南麓、塔里木盆地东北，其北部与中部为孔雀河和塔里木河冲积平原，南部紧邻塔克拉玛干沙漠，总面积约 5.92 万平方公里。该县盛产棉花、香梨、枸杞、甘草、罗布麻和牛羊肉等农产品，是重要的长绒棉和细绒棉产区。2022 年，全县户籍人口 10.92 万人，城镇居民、农村居民人均可支配收入分别为 36324 元、23592 元。前者低于全国平均水平，后者略高于全国平均水平，城乡差距相对较小，这也在一定程度上说明尉犁县在农业农村领域具有可取的经验做法。

在进行案例分析之前，需要对以下问题作一说明：

其一，为什么选择农业农村作为分析新质生产力实践的具体领域？第一，农业是典型的传统产业，也是产业结构中最为薄弱的部分，相对于新兴产业与未来产业而言，如何推动农业产业的创新发展，是建设现代化产业体系的一大难点。第二，农业农村领域具有中国式现代化的最典型特征，丰富的生态资源、厚重的乡土文化构成了超大规模人口的特色承载空间，对推动经济高质量发展起着至关重要的作用。第三，全国各个地区都存在农业相关产业和农村范畴，如何在农业农村领域发展新质生产力，是一个具有普遍性的问题。

其二，为什么选择新疆尉犁作为研究的案例？第一，尉犁县是一个非常典型的农业县，2023 年该县三次产业结构比为 50.6:7.3:42.1，地方财政收入 4.9 亿元，具有非常好的代表性。第二，在资源扶持少、自身财力弱的情况下，尉犁县在培育新质生产力方面作出了独特的探索，具有分析的必要性。第三，笔者于 2024 年 7 月至 8 月在尉犁县进行了为期 40 天的专题调研，形成了较丰富的实地调研材料，能够为案例研究提供有力支撑。

（二）案例分析

尉犁县在农业农村领域发展新质生产力的实践，既是前沿技术渗透的观察窗口，又是理解从高速增长向高质量发展转型的经验材料。由于缺乏直接参与前沿科技创新的资源，在培育农业农村领域新质生产力时，该县主要采取技术应用和产业创新的方法，初步探索出了具有较强应用性与适配性的发展路径。其主要做法如下：

（1）革新劳动资料，提高生产效率。第一，使用数智技术改造传统农业。该县于 2021 年 4 月启动 3000 亩“超级棉田”项目，引进极飞科技有限公司的智慧农业管理系统，使用土壤监测仪监控养分、

湿度和温度，运用遥感无人机进行巡田和监测作物实时生长情况，运用农业无人机和无人车开展自主播种、打药、收割，使用水肥一体化智能灌溉系统进行滴灌，进而实现生产全过程的自动化、无人化。据结算统计，每亩耕地平均能节省人工成本 175.3 元、其他成本 411.2 元，平均籽棉产量从 2021 年的 254 公斤增加到 2023 年的 420.9 公斤。同时，数智技术应用的节本增效也形成了示范效应，该县传统棉花种植户也开始使用智慧农业管理模式，劳动对象从土地转变为移动应用终端。第二，搜集种质资源，培育优良品种。罗布麻是干旱地区特有的一种草本植物，具有药用、纺织、生态等多重价值。为了选育罗布麻优良品种，该县与中国科学院开展合作，建立了国家罗布麻研究中心进行种子研发，在天山南北广泛搜集种质资源，目前搜集到的罗布麻种质数量已达 100 多个。第三，引进光伏项目拓展生产空间。由于全年日照时间达 2600-3400 小时，光能资源非常丰富，该县布局了约 380 万亩的新能源发展规划项目，首期工程在 2023 年 1 月至 8 月累计对外输电量达 6524 万千瓦时，同时在光伏板下开展罗布麻种植，实现“农光互补”，拓展了绿色农业生产空间。

（2）拓展劳动对象，打造产业体系。第一，改造土地资源，通过传统劳动对象的转型来发展新质生产力。该县从 2019 年起利用农田补助资金进行高标准农田的统一规划和建设，配套节水灌溉渠、防护林、电力网络等基础设施。至 2023 年，已建成 3.2 万亩高标准农田，同时使用粉垄耕作、暗管排盐等技术持续推行盐碱地改良。第二，激活文化资源，通过新型劳动对象的使用来发展新质生产力。首先是发掘红色文化。该县开展红色小院建设，打造“红色达西”旅游景区，成立壹达红色旅游合作社。其次是变现民俗文化。开设罗布民俗文化展厅，将沙漠、河流、胡杨林景观与民俗文化融合在一起，构成特色文化 IP。再次是挖掘历史文化。该县借助孔雀河烽燧群考古新发现的契机，于 2023 年 12 月建成并开放丝绸之路·长城文化博物馆。2023 年，该县接待游客 320.66 万人次，实现文旅收入 12.89 亿元。第三，整合数据资源，以数字平台和物流体系打造数字经济。该县对数据资源的利用尚未形成体系，除农业生产数据的利用外，主要在直播电商方面作出了努力，于 2023 年 5 月建成并揭牌尉犁县直播基地，全年电商直播收入达 2.3 亿元。

（3）培育劳动者，弥补主体缺陷。根据前文的理论分析，新质生产力中的劳动者包括个体劳动者和协作劳动组织两类，前者指向优秀人才，后者指向优质企业。作为边疆农业县，该县难以独立培育新质劳动者，主要是利用当地独特的文化和自然资源，开展人才引进工作，如以在政府挂职的形式引进科研人员，同时也积极孵化本土直播电商人才，初步涌现了拥有百万粉丝的网红主播。同样，除努力发展县域本土家庭农场、农民专业合作社、企业外，主要以合作开发文化资源、土地资源和生态资源的方式，积极引进域外企业，如引进了新疆利华股份有限公司在当地开展棉花良种繁育和规模化种植。

（三）进一步思考

通过尉犁县在农业农村领域发展新质生产力的做法来看，广大县域乡村可以立足于本土的资源优势，通过应用前沿技术、创新产业发展形式参与到培育新质生产力的实践之中。与此同时，也必须正视农业农村领域发展新质生产力的突出困境。其一，乡村的土地资源、生态资源、文化资源都面临着保护与开发、利用的矛盾。例如，尉犁县喀尔曲尕乡草场的最大承载量是相对固定的，当地放牧数量已经达到空间上限，即便羊肉供不应求也无法继续扩大放牧规模。其二，系统性的新质要素管理体制尚未形成。例如，文化资源是尉犁县的新质劳动对象之一，然而其本身具有较强的空间分散性和结构分散性，缺乏系

统性的编码和指导，面临着多头分割管理的难题。其三，乡村的新质劳动者非常缺乏。例如，人口老龄化问题严重，2022 年人口抽样调查数据显示，乡村 65 岁以上的老年人口占比已经达到 19.31%，同时是人力资本流失较为普遍。

面对农业农村领域的发展症结，新疆尉犁以及与其类似的农业县在进一步参与培育新质生产力时需要采取哪些措施呢？第一，应当以数字赋能乡村资源。通过数字技术深度挖掘乡村文化资源和生态资源，形成富有活力的新质劳动对象，运用数字平台加强对乡村文化资源、生态资源的宣传、管理与创新，不断推动文化与生态价值变现。第二，应当大力引进前沿生产技术。通过加强与域外科研院所、科技企业的合作，积极引入前沿性的农业生产机械、设备和技术体系，加快对传统农业劳动资料的升级改造，结合县域具体实际对技术进行恰当调适，形成符合乡村发展需求的新型生产方式。第三，应全力调动起小农户的积极性。当前小农户依然是农业农村的主体构成，所以新的技术手段只有在小农户中得到普及才能有效地转化为社会生产力，因而需要开展必要的技术示范、推广和指导，绝不能将引进的技术项目滞留在观赏性、展示性功能上，更不能在引进技术、引进企业的过程中侵害小农户的权益（例如，一些地区强制推行土地流转，盲目扩大经营规模）。第四，应当探索建立人才服务体制。一方面，不断挖掘立足乡土文化的本地人才队伍，组织开展返乡入乡农民工、大学生、退役军人群体创业创新培训，培养一批扎根乡村、服务群众的乡村文化和旅游带头人、职业经理人；另一方面，不断引进县域外创新型人才，探索建立科技特派员、文化特派员制度，加强人才流动与知识传播。

结 语：

新质生产力的概念是一个复杂的系统，且天然地带有强烈的实践性与鲜明的时代性特征。因而，因地制宜发展新质生产力是一个长期的、渐进的过程，需要持续发力，久久为功。无论是新兴领域，还是传统的农业农村领域，培育新质生产力的机理都是通过新质劳动者“以科技创新带动产业创新”，实现从技术突破到技术应用的转变。恰如习近平所言：“发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业，要防止一哄而上、泡沫化，也不要搞一种模式……根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展，用新技术改造提升传统产业，积极促进产业高端化、智能化、绿色化。”对于广大县域乡村而言，发展新质生产力需要持续加强先进技术的引进、推广和扩散，做好数智技术和其他新型生产技术的推广工作，充分激活独特的乡村文化资源和生态资源，同时积极推行组织模式的创新，将小农户纳入新质生产力的范畴之下。历史经验表明，先进生产力并不必然排斥小农户，因而可以在生产关系上进行深度探索，消除农业农村中禁锢新质生产力发展的制度性堵点卡点，更好地发挥超大规模人口、超大规模市场、完整产业体系的优势。

【基金项目】2023 年度国家社会科学基金重点项目“超大规模人口国家农业农村现代化建设研究”（23AZD012）

（作者简介：解安，清华大学马克思主义学院特聘教授、博士生导师，清华大学城镇化与城乡统筹研究中心副主任；邵景润，清华大学马克思主义学院在读博士生。来源：《河北学刊》2025 年第 1 期）

充分发挥金融对粮食安全的支持作用

何 婧 高 鸣

粮食事关国运民生，粮食安全是国家安全的重要基础。习近平总书记指出：“粮食安全是‘国之大者’”“在粮食安全问题上千万不可掉以轻心”。党的十八大以来，我们党高度重视粮食安全问题，深入实施国家粮食安全战略，不断提高我国粮食综合生产能力，推动我国粮食总产量迈上 1.4 万亿斤新台阶，进一步筑牢了高质量发展的基础。同时要看到，我国粮食紧平衡的格局并没有改变，保障国家粮食安全仍是一项长期艰巨的任务。金融是国民经济的血脉，粮食的生产、储备、流通和加工均需要金融的支持和保障。保障国家粮食安全，强化粮食和重要农产品稳产保供，必须充分发挥金融的支持作用。

助力“藏粮于技”，推进农业科技力量协同攻关。习近平总书记指出：“强化农业科技和装备支撑，确保粮食和重要农产品稳产保供。”农业科技创新在保障我国粮食供给方面发挥着重要支撑作用。以科技兴农为抓手，加快突破关键核心技术，能够提升土地产出率、劳动生产率和农业资源利用效率，进一步挖掘粮食生产潜力。需要看到，农业科技创新的资金需求具有投入大、周期长、不确定性高等特征，单一的金融工具难以满足要求。同时，农业科技进步既包括关键核心技术研发，也包括科技创新成果转化和市场化推广应用等诸多环节。为此，要持续拓宽投融资渠道，丰富金融支持方式，强化多种金融工具的组合效应，既为农业科技类企业和科研机构提供全链条、全生命周期的金融服务，助力农业科技创新，又引导金融机构为科技成果转化和市场化推广提供金融支持，助力农业科技创新成果早日转化为现实生产力。比如，在研发阶段，可以鼓励金融机构为农业领域国家实验室等科研平台提供长期稳定金融支持，引导农业产业化基金、农业科技创新投资基金等在农业领域投早、投小、投长期、投硬科技；在成果转化阶段，可以通过开展育种制种设施设备、植物新品种权等抵质押贷款业务强化金融产品和服务创新，更好满足从研发、种植养殖到深加工、推广销售等环节的融资需求。

助力“藏粮于地”，提升耕地质量。习近平总书记指出：“保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子”“全力提升耕地质量”。优质的耕地资源是保障粮食生产的重要物质基础。稳步提升耕地质量，才能夯实粮食安全的根基。高标准农田建设是提升耕地质量的重要内容。作为一项基础性和系统性工程，高标准农田从建设到后期的修补、维护，持续时间较长，投资额度较大，需要金融机构不断创新产品、优化服务，加大信贷资金投入。为此，要引导政策性、开发性金融机构为高标准农田建设提供更多长周期、低成本贷款，鼓励商业性金融机构创设专属金融产品，完善贷款偿还渠道，提升其参与高标准农田建设的积极性，探索用好乡村振兴票据等融资工具，拓展高标准农田建设的多元化融资渠道。提升耕地质量，目的在于保障土壤健康、提升耕地产能水平，需要通过杜绝大量使用化肥农药、减少农田地膜残留等，推动形成绿色生产方式。因此，可鼓励金融机构将碳减排支持工具等货币政策工

具运用至耕地质量提升领域，降低融资成本；围绕固碳增汇、养殖业减排降碳等领域开发绿色金融产品，提供绿色资金支持；将农业经营主体绿色生产行为与信贷获得等金融支持相挂钩，提升经营主体推进绿色生产的积极性。

助力“藏粮于民”，确保粮食和重要农产品稳产保供。习近平总书记指出：“稳定发展粮食生产，一定要让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性。”只有让种粮农民和粮食主产区具有生产积极性，粮食流通和销售市场畅通，才能不断提升粮食产能。有效的金融服务可为农产品生产和经营主体提供融资渠道，缓解粮食生产过程中的资金不足问题。目前，我国已经初步建立了多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系，但对小农户和新型农业经营主体的金融服务还有待进一步提升。为此，可鼓励引导金融机构发展数字金融、普惠金融等，提高服务小农户的能力，以及发挥好政策性农业担保公司的作用，提升对新型农业经营主体的服务质效，满足农产品经营主体的资金周转需求。农业保险作为管理农业风险的有效金融工具，可提供灾害风险兜底保障，不仅能够帮助农民分散风险，减轻自然灾害带来的损失，还能增强农业生产的稳定性和可持续性。为此，要持续扩大农业保险覆盖范围，发展特色农产品等保险产品，提升理赔精准化程度，降低产粮大县农业保险县级保费补贴承担比例，持续完善政策性农业保险支持体系。

（作者单位：何婧，中国农业大学经济管理学院；高鸣，农业农村部农村经济研究中心。来源：《人民日报》）

中国农业食物系统低碳转型战略思考

樊胜根 张玉梅

一、引言：

农业食物系统是全球碳排放的重要来源，减排任务愈发迫切，直接关系到未来《巴黎协定》温控目标的实现。国际社会已经开始意识到农业食物系统低碳转型对于实现全球气候目标至关重要，并将其提上重要日程。2023年《联合国气候变化框架公约》第28届缔约方大会首次强调农业食物系统在应对气候变化中的重要作用，这也意味着农业食物系统减排正式步入国际气候合作的舞台中心。中国、美国、欧盟和巴西等161个国家和地区签署了《关于韧性粮食体系、可持续农业及气候行动的阿联酋宣言》，明确强调农业食物系统对于实现巴黎协定气候目标的重要性，亟需加快转型，并提出一系列目标和行动方案。

中国农业食物系统的碳排放不容忽视，低碳转型是必要举措，不仅有助于实现本国碳中和目标，而且对于全球农业食物系统减排具有重要的意义。过去几十年，中国农业的持续快速增长，农产品产量显著增加，粮食安全水平明显提升。但是，高投入高产出的生产模式对环境产生了重要的负面影响，农业产业链的延长使得碳排放量显著增加，使得整个农业食物系统的碳排放量远高于农业活动的碳排放。2020 年中国政府做出了 2030 年前“碳达峰”和 2060 年前“碳中和”的重要国际承诺，以积极应对全球气候变化挑战。2020 年以来，政府先后制定了《2030 年前碳达峰行动方案》和各个领域的具体减排实施方案，农业农村部和国家发改委也制定了《农业农村减排固碳实施方案》。农业食物系统低碳转型是中国生态文明建设的重要内容，是破解资源环境约束和实现可持续发展的迫切任务，有利于农业生产提质增效、增强农业气候变化韧性，也是践行中国对国际社会的承诺，做好国际引领示范的重要内容。

中国农业食物系统具有巨大的减排潜力，但其重要挑战在于如何实现多目标之间的协同发展，亟需制定农业食物系统的低碳转型战略，不仅要保障粮食和重要农产品供给，而且要保障广大农民的生计，肩负粮食安全、营养健康、环境保护等多重功能。中国农业人口众多，仍有近 1/3 的劳动力在农业食物系统就业，农业收入依然是农民收入的重要来源。为此，本文旨在分析中国农业食物系统碳排放现状和趋势，剖析其减排固碳面临的挑战，梳理农业食物系统低碳转型的机遇与潜力，进而提出推动农业食物系统低碳转型的战略思考。

二、中国农业食物系统碳排放现状和趋势

农食系统是一个涵盖多个涉农产业、多个环节、多个领域，并由其所有参与者、外部环境及其相互关联作用组成的复杂系统，该系统既包括农、林、牧、渔和食品加工等多个产业，也涉及食物生产、储藏、运输、加工、销售、消费等多个环节，还囊括更广泛的经济、社会和自然环境。科学核算农业食物系统碳的碳排放量是研究农业食物系统绿色低碳转型的重要基础。但是，目前农业食物系统的碳排放估算存在诸多挑战，不同机构和学者对中国食物系统的碳排放核算存在较大差异，主要是研究边界和研究方法不同，以及碳排放因子等参数差别巨大。本文主要采用《国家信息通报》和联合国粮农组织数据库的数据说明中国农业食物系统的碳排放情况。

尽管近年来中国农业活动的碳排放量有所下降，农业食物系统的碳排放量仍在增长，而且农业产前产后环节的碳排放比重显著增加。FAO 数据库中统计了整个农业食物系统的碳排放，其中，农业生产过程中的碳排放包括了种植业、养殖业、农业生产过程中能源利用以及有机质土壤碳排放四种来源，农业产前和产后环节产生的碳排放包括了化肥生产、农药生产、家庭食品消费、食品包装、食品加工、食品零售、食品运输和食品废弃物处理八个方面。随着经济的发展，农业产业链在不断延长，农业产前产后环节产生的碳排放占比不断提高，若只关注农业生产活动的碳排放，则会显著低估农业食物系统在实现双碳目标中的作用。

三、中国农业食物系统低碳转型挑战

2015 年以来，中国陆续出台了各种农业绿色政策措施，包括化肥农药减量增效行动、废弃物资源化利用、农业资源保护利用和农业面源污染防治等措施，加快农业生产绿色转型。这些政策措施在促进

农业绿色发展的同时直接减少了化肥农药等投入品的使用，从而减少了碳排放。但是，这些政策的减排效果比较有限，未来的减排任务仍任重道远。

首先，农业食物系统碳排放量仍居高位，且仍呈增长趋势，农业食物系统的减排压力大。随着气候变化的影响日益加剧，碳减排已经迫在眉睫。目前，中国农业食物系统是重要的碳排放来源，农业食物系统的减排任务艰巨，距离生态低碳还有很大差距，不足以实现农业领域的碳中和目标。

其次，农业食物系统减排仍缺乏战略规划和行动方案。FAO 已经制定了全球的农业食物系统减排路线图和时间表。中国政府从 2020 年也开始陆续提出《农业农村减排固碳实施方案》，提出了农业农村的减排的重要任务、重大行动和保障措施，但是，并未对整个农业食物系统减排提出具体的战略规划、未来减排目标、措施和时间路线图等。显然，随着农业食物系统碳排放结构的变化，农业产前和产后等的碳排放量已经超过了农业活动本身的碳排放，并且是未来碳排放主要增长源。但是，由于农业食物系统涉及多个部门，需要跨部门的协调，同时兼顾粮食安全、营养健康、农民生计等多目标协同发展，这也增加了将农业食物系统的各环节的减排任务纳入国家减排战略规划中的难度。

第三，农业食物系统的碳排放的监测和量化比较困难，难以为制定减排激励措施提供技术支撑。尽管国家陆续发布了几年的《国家信息公报》，但碳排放的信息仍然较为滞后，面临碳排放量家底不清，减排固碳监测和核算困难，尤其是目前仍然有 2 亿小农户分散经营，增加了监测和核算的难度，也很难将小农纳入碳交易市场，无法让小农户从碳减排中获益。

第四，农业食物系统低碳技术采纳率低，未能发挥其减排潜力。农业食物系统低碳转型依赖于各种低碳技术措施。但是，现有的技术主要是注重增产，较少关注减排方面。农民缺乏采取减排固碳技术措施的积极性，对已有农业绿色低碳技术的采纳率较低。目前，有些技术应用成本较高，难以进行大范围推广，有些低碳技术措施可能会增加生产成本和具有减产风险。

最后，目前支持农业食物系统的低碳转型的政策有限，并且主要集中在农业方面，对农业产前和产后的低碳转型支持非常少。由于农业食物系统的产业链条长，参与主体不仅包括小农，而且包括批发和零售商，以及物流、加工和餐饮企业等。农业食物系统减排需要提高农业食物系统多个主体的参与，推动各个环节的减排。但是，目前农业食物系统碳减排的政策大部分聚焦于农业生产，很少对全产业链参与主体进行激励，影响农业食物系统的减排进程。

四、中国农业食物系统的减排机遇和潜力

农业食物系统低碳转型虽然面临多重挑战，但也是机遇和潜力所在。2023 年联合国气候变化缔约方会议首次将农业食物系统碳减排提上日程，未来三年的 COP 会议将继续探讨这一重要议题，推动采取实质性措施减少农业食物系统碳排放。中国政府做出了“双碳”目标的承诺，并签署了《关于韧性粮食体系、可持续农业及气候行动的阿联酋宣言》，同意将农业和食物优先纳入本国的减排行动中。当前，中国正处于向绿色低碳转型的重要历史机遇期，农业食物系统低碳转型恰逢其时，并具有巨大的减排潜力。

第一，政府积极推动绿色高质量发展和全行业减排，为农业食物系统减排固碳创造了良好的条件。自从 2020 年中国政府做出“双碳”目标承诺后，能源、交通和工业等领域提出了碳中和的减排路径，采取了多种措施减排，取得了显著成效。未来，农业食物系统中的能源消耗也将受益，比如农业机械、

灌溉、化肥生产、食品加工等都可以使用更加绿色清洁低碳的能源，从而减少碳排放。

第二，技术创新为农业食物系统低碳转型提供了强大支持，减排潜力大。技术创新是实现农业食物系统低碳与其他目标协同发展的重要途径，可以提高投入品使用效率，减少投入品用量，同时提高废弃物资源化利用水平，在不影响作物产量的前提下，减少碳排放。“AI+农业”与精准农业逐渐成为现实，大量先进机械设备被用于农业生产的精细化管理，例如利用 AI 系统定时监测农作物生长情况，做到精准施肥、灌溉和除虫等一系列活动，在此过程中可以降低不合理的要素投入，这些精细化的管理均有助于减少碳排放。此外，新型替代蛋白产品开始从实验室走向市场，研究表明如果采用植物基肉、植物基奶、细胞培养肉、藻类等未来食物替代肉类和奶类产品的消费，也可以减少温室气体排放。

第三，新型农业经营主体和社会化服务等制度创新为农业食物系统减排创造了新机会。近年农业土地流转规模逐步扩大，越来越多的土地流向新型经营主体，经营规模逐步变大，同时专业化社会化服务组织也正在逐步发育成长。与小农户相比，新型经营主体和社会化服务组织，更倾向于采用先进的农业生产技术和管理方法，提高农业生产效率，减少单位面积的化学投入品，从而降低农业碳排放。

第四，中国人口已经实现达峰，食物消费正在转型，未来粮食安全的压力有所缓解，为推进农业食物系统低碳转型留出空间。预测未来十年，全国及各地区居民食物消费总量保持增长，但消费结构趋于相对稳定，谷物直接食用消费量下降，肉类、蔬菜和水果的消费需求量继续增加，但增速趋缓，未来粮食消费总量低于预期。

第五，农业、林业及其他土地利用在固碳方面存在巨大潜力。许多研究表明，农业减排的潜力在于碳封存，生物炭是最有效的缓解措施，预计 2020—2050 年全球通过生物炭每公顷可固碳 72 二氧化碳当量，同时，生物炭还具有替代化石燃料的潜力，进而减少碳排放。

第六，采取综合措施可以实现农业食物系统的较大减排潜力，最高可减少 60%~75%。通过保护自然生态系统、加强食物生产管理（如优化稻田管理、粪便管理和饲料配方管理等）、减少食物供给链中运输、加工、储藏和包装等方面的能源消耗，以及改变消费方式（如采取可持续健康膳食、减少食物损失和浪费）等都可显著减少农业食物系统的碳排放。

五、推动农业食物系统低碳转型的战略思考

中国农业食物系统碳排放仍处于高位，未来减排固碳仍面临多重挑战。但同时，中国农业食物系统正处在重要历史机遇期，具有巨大的减排潜力，未来需要加大跨部门跨学科的通力合作，从政策、技术、制度创新和国际合作等多个维度和途径加快推动农业食物系统低碳转型。

（一）加强跨部门合作，制定农业食物系统低碳转型的战略和行动方案

农业食物系统的低碳转型是一项系统工程，涉及农业、能源，营养健康、生态环境和财政等多个部门，亟需加强多部门的合作，在中央成立直属的议事协调机制，统筹协调各个部委，赋予其全面负责农业食物系统低碳发展事务的权力，与各个部门共同制定农业食物系统低碳转型的战略和行动方案，制定明确且可衡量的减排目标，并将低碳发展目标有机的融入其他社会经济发展目标，促进多目标协调发展。战略和行动方案需要以科学研究为基础，一方面，加强农业食物系统碳排放监测和核算，制定科学的核算方法和标准；另外一方面，建立跨学科的研究方法和工具，用以评估和权衡不同减排固碳方案及其对不同目标之间的关系，为科学决策提供参考依据。

（二）建立农业食物系统低碳转型的政策支持体系

目前，中国已经建立了较为完善的农业支持政策体系，但农业补贴政策主要是支持粮食增产和农民增收，很少考虑整个农业食物系统的支持政策。由于减排固碳具有显著的正外部性，为此，有必要将政策扩展至农业食物系统低碳转型，建立支持整个农业食物系统低碳转型的政策体系，包括增加政策种类，优化政策支持结构等，采用激励性措施与约束性措施，包括财政、税收和金融支持，例如，加强有利于低碳发展的基础设施建设，取消对高排放的投入品和产品的补贴，甚至对其征税，而对低排放的投入品和产品进行补贴，给予采取绿色低碳生产方式的企业税收和贷款等方面的优惠政策，鼓励支持生产经营主体参与农业食物系统低碳转型，引导其采纳绿色低碳技术。

（三）加快高效低碳绿色等多赢技术的创新和推广

绿色低碳技术是助力农业食物系统实现低碳转型和多目标协调发展的重要手段，要充分发挥科技创新和推广在碳减排中的引领作用，增强食物系统韧性，改善农村居民生计。在科技创新方面，一是需要加强多赢技术的研发，如高产低排放和气候适应性强的品种研发，开发多种饲料来源，以及采用饲料添加剂等方式减少甲烷排放，推动农作物低碳生产和畜禽健康低碳养殖；二是加强人工智能在农业领域的应用，大力推广“AI+农业”的生产模式，加强大数据在农田管理和畜禽养殖中的应用，提高农业生产的精准性，提高投入品使用效率，降低碳排放。在绿色技术推广方面，应加快绿色低碳技术的推广和采纳，尤其在整体农业食物系统的推广应用。例如，通过采纳化肥农药减量增效技术，建设绿色碳汇型果茶园，增强作物固碳能力；采用各种废弃物回收及资源化利用技术，增强农业“固碳释氧”能力。

（四）鼓励制度创新，激励多主体积极参与农业食物系统低碳转型

目前，中国小农的分散经营的生产方式增加了农业食物系统的减排成本和难度。同时，小农户生产也不利于参与碳汇市场，难以分享减排固碳带来的市场收益。因此，未来亟需鼓励制度创新，激励农业食物系统多个利益主体的积极参与，突破小农生产的局限性，充分发挥私人企业、社会化服务体系、新型经营主体等在农业食物系统低碳转型中的重要作用。建立私营部门和供应链参与者之间的合作机制，将高度分散的生产者整合起来，使供应链变得更加易于管理，能够参与到碳汇市场交易，让众多小农分享减排固碳带来的好处，增强其持续减排的动力。让消费者成为碳中和行动的积极参与者，企业也可以在引导居民减少食物浪费和可持续膳食行为中发挥更重要的作用。

（五）积极开展农业食物系统低碳转型的国际合作

气候变化是全人类共同面临的挑战，集体行动尤为重要，需要国际社会在资金、贸易和投资等方面通力合作，包括南南合作和三方合作，积极参与联合国粮农组织等倡导的农业食物系统低碳转型工作，加速推进中国和全球农业食物系统的低碳转型。目前，中国在农业食物系统碳排放核算、监督、减排效果评估等都面临挑战。中国一方面要向国际社会学习借鉴各种减排经验和措施，包括加强与国际机构，如国际农业磋商组织（CGIAR）合作，加强能力建设，组织和参与国际农业食物系统低碳转型相关的大科学计划，学习交流低碳减排技术和经验；另外一方面，中国与贸易伙伴国建立绿色低碳供应链合作战略，从农业和食物供应链层面推进中国和全球农业食物系统低碳转型。

（作者单位：中国农业大学全球食物经济与政策研究院。来源：《农业经济问题》2024年第12期（有删减））

进一步深化农村改革 推进乡村全面振兴

宋洪远 彭洁锶

【摘要】：2025 年既是“十四五”规划收官之年，又是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接 5 年过渡期的最后一年；既是“十五五”规划谋篇布局的重要之年，又是进一步深化农村改革的关键之年。本文在分析研判农业农村发展基础条件与问题挑战的基础上，聚焦两大目标，提出强化双轮驱动，提升乡村产业发展、乡村建设和乡村治理水平的建议，为推进农业农村现代化提供决策和实践参考。

【关键词】：粮食安全；脱贫攻坚；农村改革；科技创新；乡村全面振兴

一、深刻认识着力做好当前“三农”工作的重要意义

2025 年既是“十四五”规划收官之年，又是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接 5 年过渡期的最后一年。在此背景下，着力做好当前和今后一个时期的“三农”工作，对于谋划“十五五”农业农村发展的目标任务，研究制定过渡期后扶持政策体系，进一步深化农村改革，扎实推进乡村全面振兴具有重要意义。做好当前和今后一个时期的“三农”工作，必须科学研判当前农业农村发展具备的基础条件和面临的问题挑战。

一方面，从确保国家粮食安全的目标看，我国已形成以“耕地保护、科技驱动、制度保障”为核心的支撑体系。在耕地保护方面，紧抓耕地数量与质量“双管齐下”，高标准农田建设持续推进，盐碱地综合利用试点不断拓展，“藏粮于地”战略取得突破进展；在农业科技方面，以北斗导航农机与植保无人机等为代表的现代农机规模化应用，良田良种良机良法“四良融合”大面积推广，农业科技进步贡献率稳定在 63%以上，“藏粮于技”战略取得较大进展；在制度保障方面，全面落实耕地保护党政同责与粮食安全党政同责，深入探索粮食产销区省际横向利益补偿机制，构建了从中央到地方的垂直责任传导机制。在多重有利因素作用下，我国粮食产能连续 9 年稳定在 1.3 万亿斤以上，2024 年总产量首次突破 1.4 万亿斤。然而，保障粮食安全所面临的挑战压力仍然存在，气候变化引发极端天气频发、病虫害扩散加速，自然风险压力加大；国际地缘冲突与贸易壁垒冲击全球供应链稳定性，国内农产品流通环节损耗率高、物流设施覆盖率不足与储备调控机制滞后，进一步激化供给结构性失衡矛盾；需求升级加剧食物转型压力，城镇化推动粮食消费总量刚性增长与饲料粮需求扩张，叠加居民消费品质化升级，使优质农产品供给短板凸显，而农村人口老龄化制约生产效率提升，形成需求牵引与产能制约的深层矛盾。

另一方面，从不发生规模性返贫致贫的要求看，在 5 年过渡期中，防止返贫致贫动态监测帮扶机制

不断完善，低收入人口分层分类帮扶制度初步形成；832 个脱贫县均已形成特色支柱产业，脱贫劳动力务工就业规模连续 4 年稳定在 3000 万人以上，脱贫地区与其他地区的发展差距、脱贫人口与全国农民的收入差距持续缩小；脱贫县基础设施和公共服务持续改善，脱贫地区的发展基础更加稳固。同时也要看到，防止返贫致贫工作仍存在不少问题挑战，返贫诱因复杂交织，疾病、灾害、产业波动与就业不稳形成叠加风险，脱贫农户持续增收乏力；部分脱贫县产业链条短、同质化严重，扶贫项目资产管护亟待加强；传统就业领域收缩与脱贫劳动力技能较弱形成双重制约，稳岗就业压力较大，守牢不发生规模性返贫致贫的底线，任务依然艰巨。

做好当前和今后一个时期的“三农”工作，要聚焦确保国家粮食安全和不发生规模性返贫致贫两大目标，强化农业科技创新和深化农村改革双轮驱动，提升乡村产业发展、乡村建设和乡村治理水平，推动农业增效益、农村增活力、农民增收入，为推进乡村全面振兴，实现农业农村现代化提供基础支撑。

二、聚焦国家粮食安全和不发生规模性返贫致贫两大目标

（一）增强粮食等重要农产品供给保障能力

保障国家粮食安全是实现国家安全的基石。从战略层面看，粮食安全是“国之大者”，只有端牢“中国饭碗”，才能在复杂严峻的国际环境中牢牢把握发展主动权。从民生维度看，充足的农产品供给是保持物价稳定、增进民生福祉的基础。针对粮食安全领域存在的问题，要通过系统施策提升粮食生产和供给保障能力，为推进乡村全面振兴筑牢根基。

1. 强化耕地保护与质量提升措施，夯实粮食生产的物质基础。

耕地是保障粮食安全的命脉。必须坚持最严格的耕地保护制度，统筹推进数量管控、质量提升和生态修复。严格落实耕地总量动态平衡和“以补定占”原则，将各类被占用的耕地纳入统一管理，持续做好耕地“非农化”“非粮化”整改工作。逐步把永久基本农田建成高标准农田，通过科技攻关和工程措施将低产田转化为高产稳产田。加强农业防灾减灾能力建设，完善农田排灌系统、优化灾害预警体系，增强耕地抗风险能力。

2. 健全种粮农民收益保障与主产区利益补偿机制，支持粮食生产发展。

稳定粮食生产，关键在于构建有效的利益保障机制，让农民种粮有利可图、主产区抓粮有积极性。一方面，健全种粮农民收益保障机制，完善价格、补贴、保险政策支持体系，动态调整最低收购价，健全农资保供稳价应对机制，扩大完全成本保险和种植收入保险覆盖范围，逐步提高保险保障水平。另一方面，完善粮食主产区利益补偿机制，通过转移支付、产业协作、生态补偿等方式，平衡产销区利益，形成“主产区种粮不吃亏、主销区供粮有保障”的良性循环。

3. 完善粮食流通体系和农产品贸易调控机制，提高供给保障水平。

粮食流通体系是连接生产与消费的关键纽带，要通过全链条优化实现“产得出”向“供得上、供得优”转变，提升供给体系韧性。健全现代粮食物流网络，畅通“北粮南运”通道，加强应急保供体系建设，优化中央和地方储备结构，强化粮食储备调控能力。加强全球粮食和农产品生产监测预警，健全农产品产业损害预警体系。推进全链条节粮减损，扎实推进粮食节约和反食品浪费行动。

4. 促进畜牧业水产业等稳定发展，构建多元化食物供给体系。

践行大农业观、大食物观，构建更可持续的食物供给新格局，是积极应对资源环境压力和适应消费

升级需求的战略举措。优化生猪产能动态调整机制，落实肉牛、奶牛产业纾困政策，优化畜牧业结构，提升肉蛋奶供应能力。发展设施农业、林下经济、深远海养殖等新业态，开发盐碱地作物、微生物蛋白等新型食物资源，构建多元化食物供给体系。

（二）持续巩固拓展脱贫攻坚成果

巩固拓展脱贫攻坚成果是有效衔接推进乡村全面振兴战略的基础。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，能够有效化解部分困难群众内生动力不足、区域发展不平衡不充分等深层问题，加快推动脱贫地区转型发展。

1. 健全监测帮扶机制，筑牢防返贫致贫底线。

健全监测帮扶机制对化解返贫致贫风险、织密民生保障网络具有决定性作用。进一步完善覆盖农村人口的常态化监测帮扶体系，对有返贫致贫风险的群众，确保早发现、早干预、早帮扶；进一步完善分层分类帮扶机制，综合采取产业就业支持、兜底保障、临时救助与保险赔付联动等帮扶手段。

2. 强化产业就业协同帮扶，激发贫困人口内生动力。

从产业升级与就业扩容双向发力，形成“以产促就、以就稳收”的局面，实现脱贫群众持续增收。立足县域资源，发展劳动密集型产业和乡村服务业，吸纳本地劳动力就业；强化就业帮扶，实施就业促进行动，提升脱贫人口进入新业态的能力；持续强化东西部协作和社会帮扶，推动产业梯度转移，形成“东部市场+西部资源”协同发展模式。

3. 完善资产长效管理机制，提高脱贫资产效能。

脱贫攻坚期间形成的扶贫资产是持续巩固拓展脱贫攻坚成果的重要物质基础，要管好用好这部分资产，充分发挥长期效益。以产权制度改革为抓手，全面清查扶贫项目资产，分类确权登记，明确管护责任；强化风险防控，建立资产收益动态监测机制，防范因市场波动或经营不善导致的资产贬值；加强贫困地区集体经济组织能力建设，提升资产运营专业化水平，为乡村全面振兴注入持久动力。

三、强化农业科技创新和深化农村改革双轮驱动

（一）强化农业科技创新战略支撑

农业现代化关键是科技现代化。面对全球农业科技竞争加剧与国内资源环境约束趋紧的双重挑战，必须将科技创新作为农业高质量发展的第一动力，加快突破关键核心技术瓶颈，构建全链条创新体系，培育发展农业新质生产力，为构建现代化农业产业体系提供基础支撑。

1. 聚焦关键核心技术突破，强化农业科技自立自强。

农业关键核心技术突破是筑牢粮食安全防线、实现农业产业升级的战略支点。针对我国在核心种源、高端智能农机、绿色低碳技术等领域部分关键环节受制于人的问题，应优化科研攻关机制，设立专项基金支持种源、农机、绿色技术等“揭榜挂帅”项目，集中力量突破技术瓶颈。

2. 强化科技力量协同攻关，构建全链条创新生态。

针对当前存在的科研力量分散、成果转化梗阻等问题，充分发挥新型举国体制优势，打破学科界限和部门壁垒，构建高效协同的创新体系。一方面，健全协同创新机制，加强国家农业科技战略力量建设，培育一批领军型、潜力型农业科技企业，整合高校、企业、地方农科研院所资源，开展联合攻关。另一方面，完善知识产权保护体系，构建成果转化平台，依托现代农业产业园、科技小院等载体，加速技术落

地应用。同时，加快培育农业新质生产力，制定新质生产力培育专项规划，深入实施智慧农业行动计划，发布主推技术目录，拓展技术应用场景。

3. 构建多层次人才培养体系，壮大创新人才队伍。

农业科技人才是驱动农业现代化的核心要素。聚焦稳产保供、攻关破卡等重大需求，着力培育高层次人才领军人才与青年后备力量；深化涉农教育体系改革，强化实践教学与产业需求对接，定向培养乡村人才。加快壮大基层农技推广队伍，深入推进农技推广体系改革创新，加强本土人才培养，完善科技特派员工作机制。

（二）进一步深化农业农村改革

改革是乡村全面振兴的重要法宝。深化农业农村改革，既要立足保障农民权益的底线，又要瞄准农业农村现代化与城乡融合的长远目标，通过系统性重构土地、资金、组织等关键要素配置机制，为乡村全面振兴注入发展活力。

1. 稳定和完善土地承包制度。

巩固农村基本经营制度的核心在于稳定土地承包关系并优化权能配置，关键要平衡保障农民权益与释放规模效益的双重目标，构建适应现代农业发展的新型生产关系。有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，确保绝大多数承包地整体顺延、保持稳定；深化承包地“三权分置”改革，健全承包地经营权流转、管理、服务制度，引导土地向新型农业经营主体集中；健全农业社会化服务体系，推动小农户与现代农业有机衔接。

2. 管好用好农村集体资源资产。

有效盘活农村集体资源资产，应聚焦资源确权、市场化配置与收益共享机制，激活乡村“沉睡资产”。扎实做好房地一体宅基地确权登记颁证工作，探索农户合法拥有的住房盘活利用的有效实现形式；有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全增值收益分配和权益保护机制；推进新增耕地规范管理和合理利用。因地制宜发展新型农村集体经济，持续深化农村集体资金资产资源管理专项治理，采取多元化发展途径，赋予农民更加充分的财产权益。

3. 创新乡村振兴投融资机制。

以财政精准撬动、金融创新赋能、风险全程管控为主线，破解城乡资金要素流动梗阻的问题。优先保障农业农村领域一般公共预算投入，加大中央预算内投资、超长期特别国债和地方政府专项债券对农业农村领域重大项目建设的支持力度，落实土地出让收益支农政策。运用再贷款、再贴现等货币政策工具，推动金融机构加大对乡村振兴领域的资金投放力度；坚持农村中小银行支农支小定位，加快农村信用社改革；推广畜禽活体、农业设施等抵押融资贷款方式；健全多层次农业保险体系，支持发展特色农产品保险，加强涉农资金项目全流程监管。

四、提升乡村产业发展、乡村建设和乡村治理水平

（一）着力推进乡村产业高质量发展

乡村产业发展对夯实粮食安全根基、拓宽农民增收渠道、促进城乡融合发展具有重要意义。当前，乡村产业正从生产为主向全链条增值转型，从资源驱动向创新驱动跨越，亟需通过激活市场主体、优化要素配置、完善利益联结机制，破解产业链条短、融合层次浅、增收动能弱等突出问题，为推进乡村全

面振兴注入新动力。

1. 立足乡村特色资源禀赋，壮大县域富民产业。

激活乡村资源价值，要加快突破乡村产业同质化竞争困局，实现差异化发展。以“土特产”为核心，延伸农业产业链条，在主产区建设加工产业园，培育龙头企业带动产业集群发展。深入实施农村产业融合发展项目，实施农产品加工业提升行动，推动农事体验、休闲旅游等新业态与现代农业有机衔接，加快乡村一二三产业融合发展。强化品牌与文化赋能，实施农业品牌精品培育计划，推进文化产业赋能乡村振兴试点，打造精品化、特色化、规范化文旅项目。

2. 完善县域城乡产业协同机制，构建梯度化发展格局。

围绕城乡要素双向流动与产业协同发展，着力推动县域经济体系优化升级。以县城为枢纽、小城镇为节点，强化县域综合承载能力，促进县乡村功能互补和资源要素高效配置。通过完善城乡基础设施互联互通、公共服务均等化供给，引导产业梯度转移与集聚，形成农产品加工流通、乡村旅游、农村电商等多业态融合发展的产业体系。

3. 完善联农带农长效机制，拓宽农民增收致富渠道。

构建紧密型利益联结机制，是实现农业产业增效与农民持续增收的制度保障。完善以新型农业经营主体为纽带的联农带农机制，推动政策扶持与带动农户增收实效挂钩；拓展就业创业路径，实施稳岗就业政策升级行动，强化就业服务与劳务协作，培育特色劳务品牌，推进以工代赈扩面增效，统筹推进技能培训与返乡创业扶持计划，培育乡村“头雁”队伍；健全要素保障和优化配置体制机制，完善农民工市民化激励机制，保障进城农民土地权益与城市公共服务同权，健全农民工工资支付保障机制。

（二）着力推进乡村建设

推进乡村建设是破解当前农村发展不充分、城乡发展不平衡的关键举措。面对城乡融合发展的新要求，要立足县域统筹城乡要素资源配置，强化基础设施网络化支撑，促进公共服务均等化覆盖，深化农村生态环境长效化治理，为农村现代化增添新活力。

1. 推进乡村基础设施提档升级，夯实乡村发展物质基础。

基础设施是城乡融合发展的物质载体，要加快推进乡村基础设施提档升级，构建覆盖全面、功能互补、高效联动的农村基础设施体系。实施新一轮农村公路提升行动，推动“四好农村路”高质量发展，加快骨干路网提档升级和基础网络延伸。保障乡村供水安全，实施水质提升行动，分类推进城乡供水一体化与规模化建设，推动农村供水县域统管与专业化管理。巩固增强农村电力保障能力，因地制宜发展分布式光伏、生物质能，探索建设公共充换电设施。

2. 提升农村公共服务便利水平，推动城乡服务均等化。

提升农村公共服务便利水平，完善普惠性、基础性、兜底性基本公共服务体系，是深化城乡融合发展的关键抓手。优化教育资源配置，以县域统筹资源布局，保障乡村小规模学校必要功能，促进学前教育普惠发展。健全医疗卫生服务体系，以紧密型县域医共体为核心，提升乡镇卫生院诊疗能力，构建远程医疗服务体系，完善大病保险动态调整与医疗救助托底机制。完善养老服务网络，健全县乡村三级养老设施体系，推进乡镇养老服务中心提质增效，鼓励因地制宜发展互助养老。强化社会保障兜底功能，落实城乡居民养老保险待遇动态调整政策，强化对留守儿童、残疾人等特殊群体的关爱服务，发展普惠

托育与康复救助体系。

3. 加强乡村生态环境治理，提升农村人居环境品质。

践行“绿水青山就是金山银山”理念，加强乡村生态环境治理，是实现乡村永续发展的基础。加强污染源头防控，强化畜禽粪污资源化利用、秸秆禁烧管控，建立污染耕地安全利用机制，减少农业面源污染。推进人居环境提质升级，统筹改厕与污水治理；健全生活垃圾收运体系，推进荒山绿化与庭院美化工作，打造生态宜居风貌。探索生态价值转化路径，健全生态保护补偿机制，深化自然资源确权登记，建立数字化交易平台，促进生态产品“可度量、可交易、可变现”。

（三）着力健全乡村治理体系

乡村治理是国家治理体系和治理能力现代化的基础。当前，我国乡村社会结构深刻变革，群众利益诉求日趋多元，亟需通过强化党建引领、重塑文化生态、创新治理方式，夯实党在农村的执政根基，激发基层自治活力，提升乡村治理现代化水平。

1. 加强农村基层党组织建设，引领乡村组织振兴。

农村基层党组织政治功能和组织能力的强弱，直接关系乡村治理效能高低，必须坚持党对乡村治理的全面领导，将组织优势转化为制度优势。压实县级党委抓党建促乡村振兴主体责任，选优配强乡镇领导班子和村“两委”带头人，整顿软弱涣散党组织，提升基层干部治理能力。健全县乡村三级协同治理架构，推动乡镇扩权赋能与村级组织体系优化，落实干部包联制度；通过清单化管理、清理冗余考核等措施，破除形式主义，提升治理效能。完善“三务”公开制度，拓宽群众监督渠道，整治乡村振兴领域腐败问题。

2. 推进农村移风易俗，加强文明乡风建设。

文明乡风是乡村治理的精神内核，移风易俗关乎农民精神面貌的重塑与治理软实力的提升。推进农村移风易俗，需坚持破立并举、疏堵结合，推动形成与现代文明相协调的乡村文化生态。以治理高价彩礼、大操大办为重点，完善约束性规范，加快公益性公墓建设，协同群团组织培育健康婚俗文化。推动城乡文化资源联动，优化“三下乡”机制，创新文化惠民活动，促进农耕文化传承与公共文化服务融合。强化村规民约执行，推行积分制管理，加强科学常识普及，遏制封建迷信，推动社会主义核心价值观融入日常生活。

3. 创新乡村治理方式，提升乡村治理效能。

治理方式创新是破解传统治理困境的突破口，要以数字化赋能和机制重构实现治理效能跃升，构建精细化、智能化、人性化的现代治理体系。夯实网格化治理基础，深化“多格合一”改革，坚持和发展新时代“枫桥经验”，促进治理触角向自然村延伸。加快治理体系数字化转型，建设基层治理信息平台，整合“三资”监管、民生服务等模块，深化“接诉即办”改革，建立分级分类响应机制。强化法治治理保障，深化法治乡村建设，完善公共法律服务体系；推动扫黑除恶常态化，构建“人防+技防+群防”平安防线，维护农村稳定安宁。

（作者简介：宋洪远，华中农业大学乡村振兴研究院院长；彭洁锶，中国农业大学国家农业农村发展研究院。来源：《中国国情国力》2025年第4期。参考文献略）

粮食产销区省际横向利益补偿的底层逻辑及建议

杜 鹰 程 华

【摘要】：一直以来，粮食主产区在保障国家粮食安全、稳住农业基本盘中发挥着至关重要的作用，然而主要产粮大省的地方整体发展形势却不容乐观。党的二十届三中全会明确指出“统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐”。依据外部性理论，本文分析了对中国粮食主产区开展省际横向利益补偿的理论逻辑在于粮食作为准公共产品的“三个正外部性”，并在全尽正外部性解决对策及调控手段可行性的基础上，明确指出以粮食消费为主的省份作为受益方补偿粮食生产为主的省份是行之有效的方法，为 2025 年启动实施粮食产销区省际横向利益补偿提供了强有力的理论依据。同时本文分析提出省际横向利益补偿的现实逻辑关键在于保护地方政府、种粮农民、科研人员的“三个积极性”，与中央纵向转移支付形成合力，同市场共同保障粮食的充分供给。本文对补偿口径、单位补偿省份、受偿与补偿省份，及统筹考虑主销区已做贡献、现行有关制度、纵向转移支付等横向利益补偿方案的细节开展了具体分析并提出了针对性建议。最后，从处理好公平与效率关系、注重补偿方案的科学性、加强与存量制度协同提出了横向利益补偿建立与实施的整体建议。

【关键词】：粮食安全；粮食主产区；横向利益补偿；正外部性；补偿标准

一、引言：

“仓廪实，天下安”。粮食安全乃是国之大者，保障粮食安全始终是关乎国计民生的头等大事，是我们党治国理政的头等大事。粮食主产区是发展粮食产业的优势区域，作为中国粮食生产和供给的核心区，是保障国家粮食安全的主力军，承担着保障国家粮食安全的重大责任，关乎着粮食安全这一国之大者。习近平总书记强调，“主产区、主销区、产销平衡区要饭碗一起端、责任一起扛”，明确保障粮食安全是各省的共同责任。2023 年中央经济工作会议、中央农村经济工作会议以及 2024 年中央“一号文件”提出“探索建立粮食产销区横向利益补偿机制”，党的二十届三中全会**审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出“统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐”。加快建立并逐步实施粮食产销区省际横向利益补偿方案，势在必行。

当下所讲的粮食主产区，是 2003 年财政部《关于印发〈关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见〉的通知》中明确划定的，将全国（除港澳台外）31 个省份明确划分为粮食主产区、产销平

衡区和粮食主销区。综合考量之下，划定黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、河北、河南、山东、江苏、安徽、江西、湖北、湖南、四川 13 个省份为粮食主产区，北京、天津、上海、浙江、福建、广东、海南 7 个省份为主销区，其他山西、宁夏、青海、甘肃、西藏、云南、贵州、重庆、广西、陕西和新疆 11 个省份为产销平衡区。粮食主产区的各个省份在地理环境、水土资源、粮食总产量与人均产量、商品粮库存、粮食调出等方面明显高于其他省份，具有显著优势。新中国成立以来，主产区 13 个省份的粮食产量一直保持在 70% 左右，自 2003 年界定主产区、主销区、产销平衡区之后，主产区 13 个省份的粮食贡献水平已逐步提高至目前的 78%，且 7 个北方主产区省份贡献尤其突出，与 6 个南方主产区省份贡献比例一度扩大并趋于 6.5: 3.5，保障国家粮食安全的重担越来越集中于少数几个主要省份，然而这些省份的地区整体发展态势不容乐观。

当前仅仅依靠现行的一系列纵向转移支付及政策，始终未解决一个根本性问题——不同区域不能够共同承担粮食成本上升、价格波动、效益下降的风险。这一揽子的风险全部压在粮食大省、粮食大县，消费者未买单、主销区未承担，粮食主产区不堪重负，“粮财倒挂”问题持续未得到解决，成为现代化进程中新型工业化、新型城镇化和农业现代化“三化”发展不协调、不同步的一个突出表现。况且当下和未来一个时期，粮食成本持续上升、价格波动明显加剧、国际上粮食贸易保护主义抬头等因素叠加，中国的粮食生产能力只能加强，不能削弱，将更加依赖主产区。因此，除国家加大政策支持力度外，还要加快探索建立并推进实施粮食产销区省际横向利益补偿机制，这是一项极具战略意义的举措。

二、机理分析及理论逻辑：对“三个正外部性”的补偿

粮食，具有有限的非竞争性和有限的非排他性的特征，属于准公共产品。对主产区省份开展补偿的根本原因在于，粮食市场价格与产业分工机会成本、种植结构机会成本、实际生产经营成本的背离，引致粮食价格与实际价值的背离，出现了市场失灵，亟需政府这一有形的手调控。理论依据在于其所生产的粮食对其他省份，尤其是主销区省份，产生了“三个正外部性”，而当前的粮食市场价格却未能充分体现。

（一）粮食生产的“三个正外部性”

其一，中国不同发展阶段农工商发展优先序、重大生产力的布局、不同区域的产业分工与功能定位有其历史逻辑，旨在构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。有的区域更侧重守好底线、保障安全，发挥压舱石作用；有的区域则侧重冲锋陷阵、创新突破，参与高精尖对抗，粮食主产区属于前者。鉴于国家区域协调发展战略及重大政策方针的实施，粮食主产区重点保障土地极度密集型粮食产业的发展，保供固安全的功能具有显著的正向外溢效应，对非粮食主产区带来巨大正外部性。然而，这种区域间发展的不平衡未得到惠益分享与合理补偿，因产业分工产生的巨大机会成本并未在粮食的市场价格中充分体现，出现“价格与产业分工机会成本的背离”。

其二，为确保“中国人的饭碗主要装中国粮”，提升中国粮食自给率，地方政府不仅放弃了发展高价值、高税收二三产业的先发机遇，而且在种植结构上要集中资源要素优先保障粮食生产，不能生产经营高价值、更易于精深加工的经济作物。同时，种粮农民牺牲了《中华人民共和国农村土地承包法》给予的土地生产经营自主权——包括自主决定种植何种作物、如何进行耕作等，换来的是保障了全国人民的粮食安全，尤其是主销区省份的粮食安全，给非粮食生产主体带来了较大正外部性。然而，主产区省份地方政府和种粮农民，因舍弃发展权益而带来的损失，未得到应有的合理补偿，当前因种植结构产生的较大机会成本并未覆盖在粮食市场价格中，出现“价格与种植结构机会成本的背离”。

其三，一方面为了守牢粮食安全底线，要提升中国粮食自给率，另一方面还必须要面对开放的国际粮食市场，与具有粮食生产禀赋优势的国家竞争。粮食主产区地方政府的涉粮配套资金一定程度上直接分摊了粮食生产经营成本、平抑了粮食价格。种粮农民很大程度是粮食价格的接受者，而非制定者，失去了自主权，只能对标国际粮食市场价格随行就市，被动接受价格，而不能采用总成本加成、价值导向、目标收益、盈亏平衡等方法依据实际成本对粮食进行合理定价。可谓是粮食主产区以“粮食生产成本与市场价格的倒挂”降低了“国内粮食价格与进口粮食价格的倒挂程度”，为中国粮食生产的比较劣势买单，为保障国家粮食安全作出了牺牲，为国内粮食消费带来了巨大福利，给全国粮食消费者带来了明显正外部性。然而，由此带来的种粮农民收入无法保障、地方政府发展粮食产业的产值和政绩提不上来，未得到应有的合理补偿，出现“价格与实际生产经营成本的背离”。

（二）“三个正外部性”导致市场失灵的机理分析

上述分析可知，粮食作为准公共产品的三个正外部性，彰显了粮食生产首先具有政治属性，其次具有社会属性，最后才是经济属性，因此粮食不是一般的商品。粮食是人类生存发展的刚需产品，需求价格弹性几乎为零，若按照普通商品，其常规总供给曲线 AS 与总需求曲线 AD 如图 1 所示，其中 P_0 表征市场开始供给产品的最低价格，价格为零时市场不会进行产品供给， P^* 、 Q^* 分别为市场出清即供需平衡时的均衡价格、均衡数量。

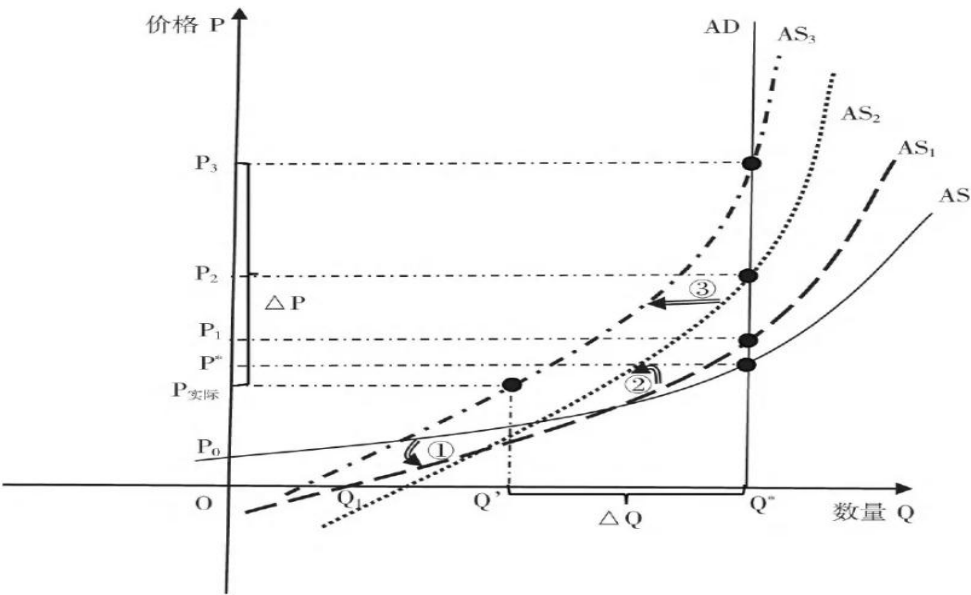


图 1 粮食正外部性导致市场失灵需政府调控的机理分析

因国家区域战略定位产业分工，主产区省份在粮食价格为零的情况下，为了国家、社稷安全也要供给一定数量的粮食，常规总供给曲线 AS 向下旋转至 AS1，与横坐标相交于 Q_1 ，供给数量大于零，如图 1 所示，体现了粮食的政治属性。因永久基本农田重点用于粮食生产、高标准农田原则上全部用于粮食生产等耕地用途管制，种粮农民失去耕地自主生产经营权益，无论粮食价格变动如何粮食总供给变动变小，粮食的供给价格弹性进一步变小，总供给曲线由 AS1 向上旋转至 AS2，如图 1 所示，体现了粮食的社会属性。近年来随着经济社会的发展，产业分工与种植结构引致的隐性机会成本、地方政府配套与农户固定资产折旧等间接固定成本，以及农资价格上涨带来的直接成本，三者均明显增加，导致主产区产粮实际成本显著增加，使得供给曲线向左移动，由 AS2 移至 AS3，如图 1 所示，体现了粮食的经济属性。

综合考虑粮食的三个正外部性及三个属性之后，粮食的供需关系为，AD 仍为总需求曲线、AS3 为总供给曲线，粮食供给价格弹性变得很小，总供给曲线 AS 逐渐与总需求曲线 AD 重合，并几近平行于纵坐标轴。与此同时，保障粮食供需平衡的均衡价格由 P^* 跃升至 P_3 ，即只有粮价上升至 P_3 粮食供给才能满足需求并保证有一定程度富余，否则粮食会出现供给不充分的状况。

粮食主产区划定 20 年来，受国际粮价影响，不考虑通货膨胀的情况下，粮食价格上涨速度与“直接生产成本”涨速基本一致，而非考虑农机、厂房等固定资产折旧及间接费用在内的完全成本。鉴于水稻、小麦、玉米等农产品垄断竞争市场或完全竞争市场结构下的长期均衡状态，其均衡价格 P^* 均与平均总成本相等，经上述分析可知实际价格 P 实际应是略低于 P^* 的，如图 1 所示，实际价格 P 实际更是远低于总供给曲线 AS3 下的均衡价格 P_3 ，根据粮食供给曲线 AS3 可知 P 实际价格下市场上粮食供给数量为 Q' ，远低于需求数量 Q^* ，然而还是实现了“谷物基本自给、口粮绝对安全”的紧平衡态势，关键就在于主产区省份的地方政府、种粮农民“吃了亏”，作出了较大的牺牲—— $(P_3 - P_{\text{实际}}) \times Q^*$ ，为全国作出了贡献，保障了国家粮食安全。然而一直让粮食主要生产地区“吃亏受损”并非长久之计，当前市场价格 P 实际与均衡价格 P_3 差距 ΔP 越大，说明粮食市场价格背离价值的程度越大，市场失灵状况愈加明显，亟需政府采取调控措施扭转这一局面，弥补市场价值认同的缺口——原有的缺口 P 实际 $\rightarrow P^*$ 与三个外部性带来的缺口 $P^* \rightarrow P_1$ 、 $P_1 \rightarrow P_2$ 、 $P_2 \rightarrow P_3$ ，以扎实确保粮食供给的充分性、稳定性与可持续性。

（三）对政府调控手段选择的理论逻辑分析

从上述分析可明显看出，三个正外部性的受益主体主要属于非粮食主产区省份。

在目前中国粮食产权清晰界定的基础上，解决其外部性的对策及政府调控手段有三种：一是政府主导下进行市场调节，提升价格至合理水平，但大幅提升粮食价格将损害消费者福利甚至危及社会稳定，也不利于参与国际贸易和国际竞争；二是将外部性内部化，外部性中的受益方同受损方合并，但由于粮食流通交易所涉主体多、链条长、范围大不易明确追溯具体的受益方与受损方，且如果受益方与受损方以省份界定并建立固定的产销关系，则会有计划经济之嫌，亦不利于建设全国统一大市场；三是采用补偿的方式，向受益方征税以补贴受损方，即以粮食消费为主的省份作为受益方补偿粮食生产为主的省份，建立省际横向利益补偿机制。

综上，全尽产权清晰下的粮食正外部性解决对策及具体调控手段，经推演分析各个调控手段的可行性，发现补偿是最佳解决方案，能够切实实现政府与当下市场共同承担粮食这一准公共产品的供给。对粮食主产区开展省际横向利益补偿的理论逻辑框架如图 2 所示。

三、现实逻辑及运行机制：对“三个积极性”的保护

当前通过中国财税体系，中央政府已经利用纵向转移支付加大对粮食大省转移支付力度，财政部实施粮食（油料）大县奖励制度，国家发展和改革委员会免除粮食大省或粮食大县在高标准农田建设、水利建设方面的地方配套，农业农村部开展实际种粮农民一次性补贴、农机购置与应用补贴，粮食最低收购价政策、政策性农业保险覆盖优先集中在粮食主产区等，“间接”在粮食生产为主的省份（主产区省份）与税收贡献较大的省份（主销区省份）之间进行了一定幅度的调节。

然而，仅仅依靠中央纵向转移支付仍未解决上述提到的市场失灵问题，不足以弥补三个正外部性带来的价值缺口，现实中出现种粮积极性不足问题，粮食长期稳定充分供给面临较大的挑战。亟需省际地

方政府之间“直接”开展横向利益补偿予以补充，切实改善以下“三个积极性”方面的具体问题，推动粮食这一重要战略物资的可持续充分供给。

（一）粮食生产的“三个积极性”不足

其一，当前粮食主产区 13 个省份为保障国家粮食安全作出了巨大贡献和牺牲，但许多省份出现了“工业小省、税收薄省、财政穷省、经济弱省、生态脆弱”的发展状况。粮食主产区省份的资源要素主要用于保障土地极为密集型的农业生产，高税收高价值的二三产业发展空间不足。据第二次、第三次全国国土调查数据显示，十年间我国耕地面积下降了 1.13 亿亩，耕地多流向经济作物，或作为建设用地发展工商业，但黑龙江、吉林等产粮大省耕地未降反增，导致招商引资、招才引智却受到资源要素的制约，经济发展面临约束，地方财政收入薄弱。依据国家统计局数据分析发现，重点产粮大省地区国内生产总值（GDP）、地方财政一般预算收入（地方实际可用财力）、财政自给率排名逐渐下滑至全国下游，从财政自给率看，近年来主产区省份除江苏、山东位于全国前 10 名以内，其余 11 个省份排在中下游水平，人均 GDP、人均财政收入与主销区的差距愈来愈大，与其人均粮食产量形成鲜明对比。例如，每年为全国贡献 1/5 以上粮食的黑龙江、吉林、内蒙古三省份，地方财政一般预算收入（即地方实际可用财力）2023 年分别排在第 25 位、第 26 位、第 16 位，连续 14 年粮食产量位居全国第一的黑龙江省，财政自给率仅 24.2%，人均财政收入还达不到全国人均财政收入的 1/3。与此同时，主产区省份坚守涉农支出优先的原则，农林水事务支出占一般预算收入的比例，除江苏、山东略低外，其他 11 个省份普遍高于 20%，黑吉两省高达 72.6%、60.6%，农林水支出强度、难度较大，且因粮食生产负担过重已出现水土资源利用过度、生态环境超载的迹象。因财政收入偏低导致其他各项社会事业发展滞后，远未实现“粮食生产发展和经济实力增强有机统一”（中共中央党史和文献研究院，2023），影响了主产区地方政府抓粮的积极性。

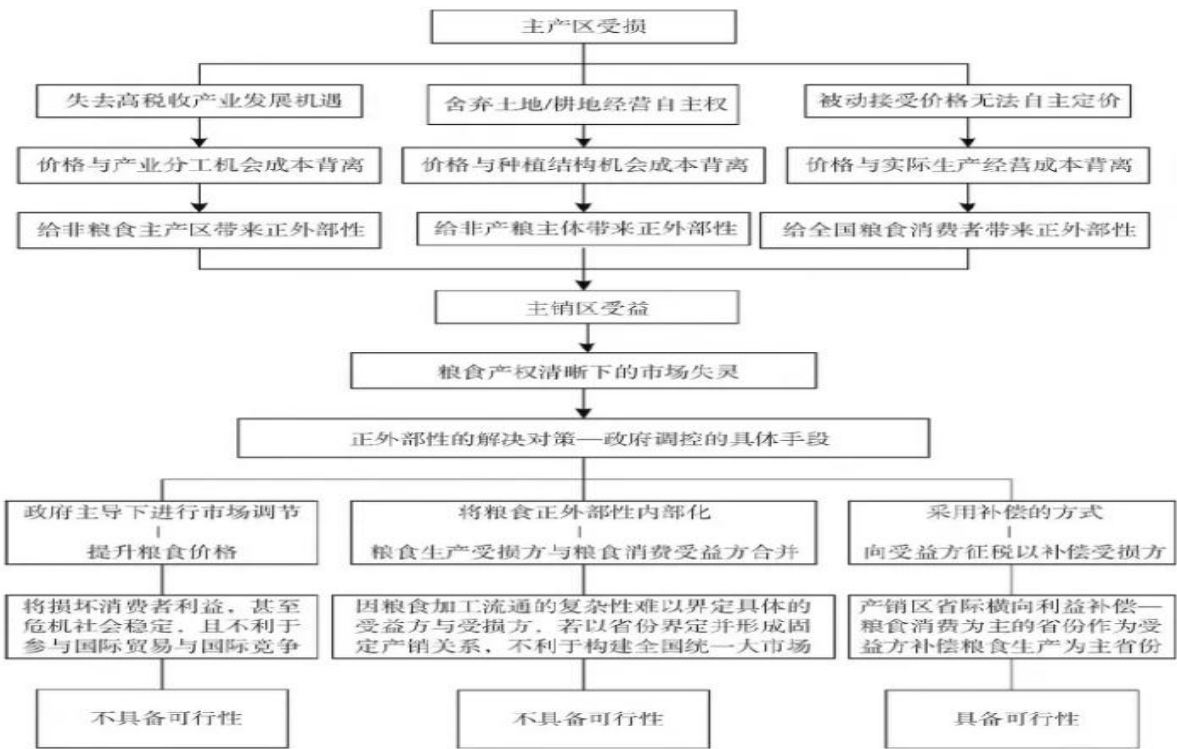


图2 对粮食主产区开展省际横向利益补偿的理论逻辑框架

其二，当前“补贴、保险、价格”三位一体政策支持下的纵向转移支付基础上，如若科学考虑土地机会成本、自身劳动力成本、固定资产折旧等，实际上大多数粮农是微亏损或盈亏平衡的，仅有少数生产经营好的粮农才能做到真正有所盈利。根据《全国农产品成本收益资料汇编（2023年）》，2022年中国三种粮食现金收益778.7元/亩，加上各种补贴200~300元/亩，合计亩均年收益仅1000元左右；2023年，除山东、江苏外，其他粮食主产区省份的农村居民可支配收入全部低于全国平均水平（21691元）。近年来，粮食生产经营主体的收入与经济作物种植者的收入差距在拉大，与城镇居民人均可支配收入的绝对差距也在逐年扩大，粮食主产区种粮农民距实现“生产粮食和增加收入齐头并进”还有较长的路，影响了粮食生产者种粮的积极性。

其三，地方科研重点服务于地方主导产业的发展，粮食主产区的科研力量在良田良种、良机良法及其之间的匹配协同创新上作出显著贡献，促进粮食增产提质。然而，事实上主销区省份拥有足够的财力实现以工补农、以城带乡，对涉农涉粮的科技研发投入往往比粮食主产区省份要高，且其创新成果丰富，能够横向跨区域辐射溢出至主产区多个省份。从近五年^①各省份在科学技术方面的绝对支出看，主销区省份平均每年为383亿元，而主产区省份仅为213亿元，高出80%；从近五年科学技术支出占一般预算支出的比例（相对支出）看，主销区省份平均为4.2%，几乎为主产区省份（2.4%）的两倍。粮食主产区省份大多因财力不富余对科研投入有限，加之由于粮食价格等因素导致科研赋能粮食产业增效甚微，地方粮食产业产值上不去、种粮农民增收致富不明显，没有动力也缺乏相应的能力反哺科研，不利于激发主产区科研人员的活力和积极性。

（二）横向利益补偿保护“三个积极性”的机制分析

综上所述，粮食是典型的准公共产品，没有充分的激励机制，市场就不会充分的供给，这是主产区地方政府抓粮面临现实困难、种粮农民增产不增收、出现撂荒弃耕应付田的底层原因所在。

扭转这一困局的根本切入点在于政府利用有效的调控手段让“三个正外部性”得到合理补偿，改善“粮食市场价格与三个成本背离”的现实，切实提升主产区省份的“三个积极性”，实现种粮农民既增产又增收的微观目标、地方政府推动地区全面发展的中观目标、国家切实保障粮食安全的宏观目标“三个目标协同”。让省际横向利益补偿同中央纵向转移支付形成合力，给予重要的粮食主产省支持，推动主产区与主销区、产销平衡区之间构建“利益均沾、风险共担”的良性机制。以横向利益补偿进一步夯实国家粮食安全根基的现实逻辑及运行机制如图3所示，其中实线是自上而下的目标分解及目标实现面临的问题，虚线是以横向利益补偿解决问题并确保目标实现的路径。

四、关于横向利益补偿方案的具体考虑

横向利益补偿建立的机理分析及理论逻辑，以及其实施的现实需要与运行机制分析，清晰阐释了其学理性、必要性和可行性，明确了横向利益补偿的主要目标和切入点，对补偿方案的诸多细节具有重要启示和借鉴意义。

（一）关于补偿口径的设置

目前为止，除了现有的中央纵向转移支付外，业内专家学者主要提及四种补偿口径：其一，依据主产区的调出量和主销区的调入量开展省际横向利益补偿，但目前调入、调出数量没有官方统一统计口径，同时会存在“周转”“既调入又调出”的情况，难以跟踪、不易量化，而且会影响到市场机制的正常发

挥；其二，依据第三次全国国土调查（原称为第三次全国土地调查）与第二次全国土地调查这 10 年相差的数量，耕地减少的省份按标准拿出钱补偿粮食主产区，但以此为基础收取经济补偿费用的方案已经在实施，而且耕地对粮食产量的反映存在局限，有可能会引致以次充好加速补齐的潜在隐患；其三，主产区省份与主销区省份建立一对一或一对多对口帮扶机制，建立稳定规模的粮食购销合同及供应链，但这种方式可能会影响全国统一大市场的建立，也可能对粮食生产主体及市场经营主体的自行决策造成干扰，造成“挤出效应”；其四对标每年全国人均粮食产量或国际粮食安全标准人均 400 公斤分省核定，各个省份人均粮食产量与之差距，再与各省常住人口的乘积作为补偿口径。综上，从消费粮食权益与生产粮食责任对等的角度考量，最后一种方式更为公允、数据易得、更易实施，具有可行性且不会对市场机制产生负面作用，同时践行了“粮食安全、人人有责”的原则。

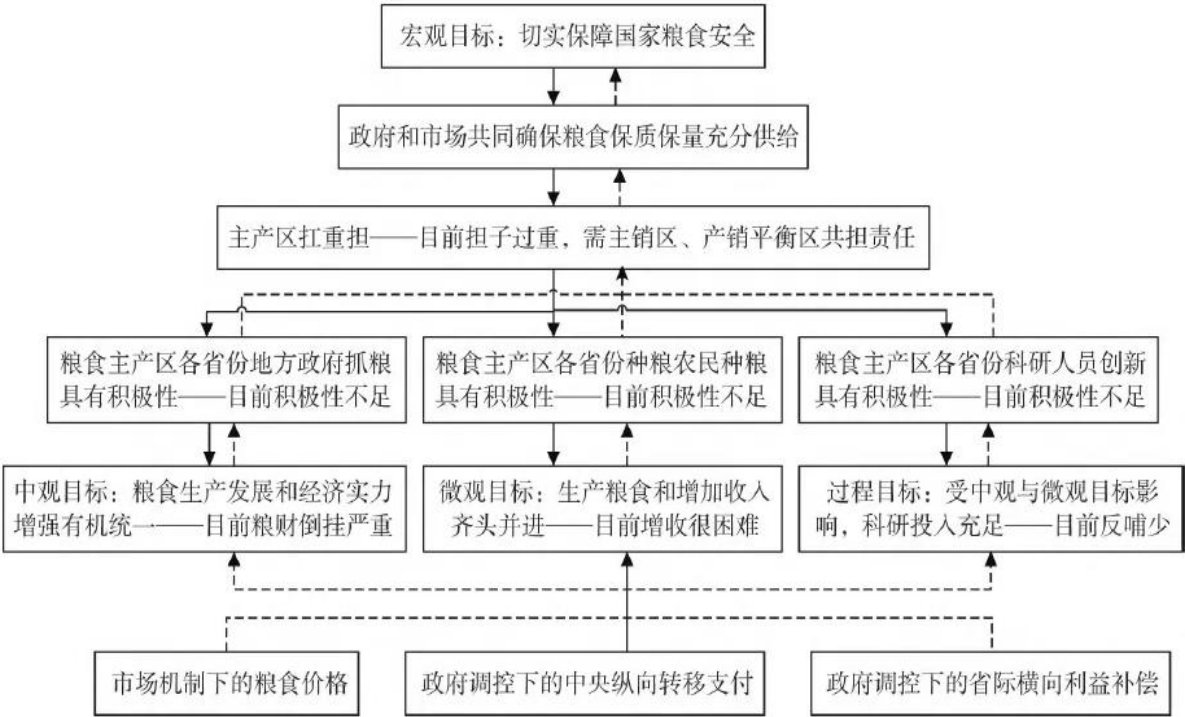


图 3 以横向利益补偿夯实国家粮食安全根基的现实逻辑及运行机制

（二）关于单位补偿标准的确定

因通过提高粮食价格，实现对主产区利益补偿，会加重国内外价格倒挂程度，既不符合 WTO 规则，又不利于国内粮食产业发展，同时也会转嫁到消费者身上，增加老百姓的负担，这不符合当前中央的宏观战略意图，也不符合市场经济规律，不予考虑。对粮食主产区横向利益的单位补偿标准，建议采纳单位粮食完全生产成本的合理利润加成与当前粮食市场价格之差，结合前述横向利益补偿产生的机理可知，这更符合横向利益补偿的初衷。其中粮食完全生产成本包括地方政府涉粮配套支出的分摊、扣除中央补贴外的固定资产折旧、土地成本、自身劳动力成本，以及生产中的物化成本等。

（三）关于受偿与补偿省份的界定

横向利益补偿机制中的补偿省份与受偿省份，宜分年度按照上述补偿口径根据每个省份粮食的盈余与短缺情况，另行计算并动态确定，不宜将主产区省份直接作为受偿对象，更不必因此而调整主产区省

份。稳定和保护现有主产区省份的具体缘由有四：其一，客观事实已然证明，除内蒙古后期粮食产量提升明显才跻身前列、新疆与宁夏人均粮食产量较高跻身前列外，从粮食主产区划定前后的粮食产量及人均粮食产量来看，13个省份作为全国粮食主产区是名副其实、当仁不让的。其二，经历产业加速分工与集聚后，全国的产业经济结构基本稳定，相应的资源要素，尤其是人力资源，布局逐步成熟，各地区形成了更为明显的禀赋优势及主导产业。若进行主产区的调整，产业转移或经济换轨的成本会很大，也会面临长周期才能转过去或根本转不过去的风险。其三，即便是进行调整，根据主产区粮食生产情况，业界大多建议缩小范围，然而这并不利于促使更多省份来承担粮食安全责任，也无益于改善北方主产区省份超负荷的粮食生产情况。其四，随着耕地非农化、非粮化的历史欠账的补齐，农村人口老龄化以及对撂荒的遏制，这是促进土地流转率提升、粮食生产经营规模化的关键时期，是提高粮食生产机械化智能化水平、经营科学化现代化水平的良好契机，有利于进一步降低生产成本、减少运营风险，提高利润空间，主产区的产粮责任与增收压力有望在近些年得到缓解。

（四）考量粮食主销区已做的间接贡献

对于补偿省份对受偿省份的补偿额度设置，要统筹考虑目前主销区对主产区已经作出的间接贡献。包括但不限于：其一，主销区省份例如广东、浙江等，已经在稳定省内粮食供给的同时，不断创新方式方法，深化与主产区省份的省际间粮食产销合作，以满足省内消费需求，例如，建立省外粮源基地、开展省外异地代储、实施粮食产销衔接等。其二，多数粮食主销省是经济发达省份，是国家财政的主要贡献方，中央财政通过一般性转移支付或专项转移支付重点支持经济相对落后省份，其中已经覆盖一些粮食主产区省份，等同于间接帮助了主产区，同时主销区还承担多项对口支援任务，也已覆盖部分主产区省份。其三，事实表明，主销区省份的涉农科技贡献并不低，且外溢效应明显，为其他省份农业发展，包括粮食生产，也作出了贡献，同时主销区省份是以与国际接轨的市场公允价格购得的粮食。其四，对于主产区省份流入到主销区省份创业、就业、务工的常住人口，主销区省份已负有其提供同本地户籍人口几乎同等的教育、医疗、住房、交通等社会保障及公共服务的责任，一定程度降低了主产区省份的负担。

（五）与具有横向补偿意义的现行制度互补

横向利益补偿方案的制定，应统筹考虑在粮食主要生产省份与主要消费省份之间已经具有横向补偿意义的奖惩制度，确保制度之间协同增效。例如，2023年自然资源部、财政部印发《关于实行耕地保护责任目标考核奖惩工作的通知》，对存在耕地保护任务缺口且无法按时间表补齐的省份收取经济补偿费，用以倒逼有关省份恢复耕地，并对超额承担耕地保护任务的省份给予经济奖励。以浙江省为例，国家核定其缺口为932万亩，每年需按10%比例进行恢复，如若无法恢复，则按900元/亩缴纳经济补偿费用，因近年来的工商业发展需要确实没有恢复耕地的弹性空间，按无法如期恢复的情况测算，浙江省2023—2027年分别需要缴纳8.4亿元、16.8亿元、25.2亿元、33.6亿元、42.0亿元，共计缴纳126亿元。事实上多数主销区省份都面临这种情况，本省满足经济社会发展需要的建设用地指标不足，占补平衡已然比较吃力，更何谈以如此快的速度恢复耕地，只能按规定缴纳耕地缺口经济补偿费用。为深入贯彻土地增值收益更多用于“三农”的重要指示，尽管未考虑到亩均产量因素，以耕地缺口为口径的这笔奖惩资金可以流动在主产区与主销区之间，本质上可以作为横向补偿的一部分。若不统筹已在执行的

经济补偿费用，将会出现主销区省份因耕地缺口而导致粮食及农产品生产不足已经获得过一次惩罚，还要因横向利益补偿机制再次被“惩罚”的不合理状况。

（六）同当前中央纵向转移支付形成合力

根据国家统计局数据，2007—2020 年国家农林水事务总支出持续增长，由 3404.7 亿元快速增长至 23948.46 亿元，年均增速 16.2%，2021—2023 年受疫情影响略有降低；据财政部预算司数据，2007—2023 年中央对地方的转移支付支出持续增长，由 14014 亿元增长至 102945 亿元，年均增速 13.3%。其中与粮食生产相关的产粮大县奖励、农业产业发展资金、农田（耕地）建设与利用资金均属于中央对地方直接转移支付，对农民的种植相关补贴有实际种粮农民一次性补贴、农机购置与应用补贴、政策性农业保险、目标价格补贴资金等，保障种粮农民的基本收益和积极性。近年来中央纵向转移支付财政资金使用效能不断提升，横向利益补偿机制应与其形成合力，充分开展多元化的扶持方式与发挥好多渠道的资金，切实为粮食生产配备良好的农田设施、农机装备、科学技术、实用人才、保险服务、品牌建设，为种粮农民降风险、减成本、增机会、增价值，保障种粮农民的合理收入，提升地方农业产值及贡献。

五、横向利益补偿的整体建议

一是着重处理好公平与效率的关系。横向利益补偿机制的建立与实施，既要照顾到粮食主产区的诉求，又要充分考虑主销区的承受能力。粮食主产区的界定有其产业基础，业已形成相对稳定的格局，应尊重其历史演变和培育成长过程，尊重现有主产区对粮食安全作出的贡献，坚守好主产区省份的战略地位。同时，所设置的补偿口径、单位标准及测算公式，要使得主销区省份有动力拿、拿得出，不能显著影响到补偿省份自身的经济社会发展，不能顾此失彼，避免出现为解决一个问题而引致更大更多问题的状况，特别是在国际形势复杂多变的背景下，维持经济发达省份的造血功能同样非常重要。

二是注重横向利益补偿的科学性。遵循粮食生产责任与消费权益对等原则，加强对横向利益补偿口径与单位补偿标准的动态优化，建议以“小步快走”的方式循序渐进，在过程中不断地优化调整，把握好横向利益补偿的科学性，确保补偿方案务实有效。在 WTO 规则 8.5%微量允许免于减让承诺的约束下，应科学安排横向利益补偿的方式方法与操作流程，建议采用分省核算金额、中央代为周转划拨的方式。应注重科学设定合理的比例，促使受偿省份将钱一部分用于地方经济发展、一部分用于粮食生产，切实改善“粮财倒挂”“增产不增收”的问题，做到“粮食主产区粮食生产发展和经济实力增强有机统一、农民生产粮食和增加收入齐头并进”。

三是加强与存量制度政策的协同。统筹考虑将现行基于耕地缺口的经济补偿费用纳入横向利益补偿范畴，建议将经济补偿费用作为以耕地盈缺为基础的横向利益补偿的重要组成部分，新制定的横向利益补偿方案要将已补耕地带来的粮食产量考虑到各省份的补偿口径中，避免补偿省份因“重复受罚”压力过大导致补偿方案无法持续，造成政策上的“合成谬误”。同时应持续强化粮食安全各省份共担责任的制度，即使开展了横向利益补偿，并不意味着主销区及产销平衡区中的主要补偿省份的粮食安全责任降低，仍然要保播面、保产量、扛任务。扎实推动横向利益补偿与当前中央纵向转移支付形成合力，共同夯实国家粮食安全底座。

（作者：杜鹰（国家发展和改革委员会）程华（中国国际经济交流中心）。来源：《农业经济问题》2025 年第 4 期）

切断农民后路的“城镇化”是个断子绝孙的馊主意

贺雪峰

破除城乡二元结构，绝对不应当是让资本“自由”下乡，而是要保护农民的土地基本权利，这是他们最后的保障。

中国的城镇化不能是农民从农村拔根到城市落地的单向过程，而应当允许进城失败的农民返乡。

进城失败农民返乡的权利是他们的基本人权，是最后救济与保障。农民有退路，中国现代化才有出路。

一、农民从农村拔根，到城市落地

经济学家张曙光（天则经济研究所学术委员会主席）认为，城镇化应该是两个同时进行的过程，即农民“从农村拔根，到城市落地”。

所谓从农村拔根，就是农民让渡自己在农村的住房、宅基地和土地承包经营权来换得进城的第一桶金。从农村拔根，不仅可以获取进城所需安家的资金，而且可以自断后路，从而真正城市化。

既然城镇化是农民从拔根和到城市落地，就一定要破除城乡二元结构，实行城乡一体化。城乡一体化，就是让农民自由进城和资本自由下乡。

张曙光研究员认为，唯有破除城乡二元结构，让市场在资源配置中起决定性作用，才能提升中国城镇化的品质，加快中国现代化的速度。

二、资本自由下乡，将吞噬农民安身立命土地

我不同意张曙光研究员的意见。因为在当前中国城市资本过剩的情况下面，允许资本自由下乡，资本将如洪水猛兽吞噬农民赖以安身立命的土地这个基本保障。

城市资本之所以有强大动力，一是货币会贬值，而土地是不可再生资源，是最好的储存手段。二是城市人希望在农村有一个休闲去处，每年去度度假，享受田园风光。

问题是，从农村拔根的农民能否在城市体面落地，却是未知数。农民不可能用他们让渡农村土地权利所获收入在城市买得起房子。也许，他们可以在中西部县城买得起房子。即使他们买得起房子，他们也很难在城市安居得下来。

三、当前 70%农民家庭，都“以代际分工为基础的半工半耕结构”

当前中国农村，70%农民家庭都存在“以代际分工为基础的半工半耕结构”，即农民家庭中，年龄比较大的父母留村务农，年轻子女进城务工，一个农民家庭因此同时有务农和务工的两笔收入。

农村生活成本比较低，支出比较少。这样，农民家庭就每年都有结余，日子就比较好过。

现在全家进城了，年龄大的父母很难在城市找到就业机会，年轻子女在县城务工的收入太低，无法维持“上有老下有小”的全家人生活，只能到沿海地区去务工。而城市生活成本远高于农村，事事都要花钱，仅仅小区物业费就要占到全年收入的很大比例。

全家进城了，收入减少，支出大大增加，这样一来，家庭经济必然拮据，家庭关系必然紧张，所有家庭压力向缺少就业机会的老年父母转嫁。

四、再也回不去的父母，也许只有死路一条

从老年父母角度看，他们知道自己的子女正在为他们的子女积累打拼，自己成为家庭拖累。

因为已经从农村拔起，老年父母不再回得去农村，在城市局促的家中，他们每天都备受煎熬，时间长了，就只有死路一条。

中国现在只是一个发展中国家，人均 GDP 只有欧美日的七分之一。这就使得中国的城市化不可能提供足够让进城农民在城市体面安居的收入机会和就业岗位。

农民全家进城，进城失败后又不能返乡，就必然要形成城市贫民窟。这几乎是所有发展中国家农民从农村连根拔起后的现象，比如印度、印尼、菲律宾、拉美国家。一方面是城市触目惊心的超大规模的贫民窟，一方面是农村的凋敝。城市贫民窟不仅对农民是不人道的去处，而且是现代化中的定时炸弹。

中国的城镇化不能是农民从农村拔根到城市落地的单向过程，而应当允许进城失败的农民返乡。

五、进城失败农民返乡是他们的基本人权

进城失败农民返乡的权利是他们的基本人权，是最后救济与保障。农民有退路，中国现代化才有出路。

农民进城，“人努力、天帮忙”，他们就在城市体面安居下来。但在当前中国发展阶段，相当部分甚至大部分进城农民无法在城市体面安居，就应当允许他们选择返乡，就要为他们留下返乡的退路。

进城失败农民只要回到了农村，与土地结合起来，他们就可以具有力量。农民住自己的房子不花钱，种自己的承包地可以很容易解决温饱问题，搞副业可以获得一些现金，庭院经济和自给自足极大地降低了生活成本。

村庄是一个熟人社会，祖祖辈辈生活在村庄中，亲戚朋友住在村庄中，无论身体还是灵魂，都有安全感。也许村庄生活的日子不富裕，却很踏实。相对于漂泊在城市的煎熬，宁静的农村生活实在很好。

若国家为农民解决他们在农村生产生活所需基本条件，进城失败农民从城市退养，就可以与农业完美结合起来。

六、农村，是中国现代化的稳定器和蓄水池

武汉市郊房地产商的广告语都是“城市农夫有点田”呢！

中国的城镇化应当是一个长期的过程，且在这个过程中一定会出现普遍的进城失败及进城失败后的返乡。正是进城失败农民可以返乡，才没有城市内二元结构。这也使得中国可以有效应对经济周期。

可以让进城失败农民返回的农村，是中国现代化的稳定器和蓄水池。也是因此，破除城乡二元结构，绝对不应当是让资本自由下乡，而是要保护农民的土地基本权利，这是他们最后的保障。

（作者：毕业于华东师范大学，华中科技大学特聘教授，现为武汉大学社会学院院长，武汉大学中国乡村治理研究中心主任，教授，博士生导师，中信改革发展研究基金会资深研究员，湖北省深改组专家组成员。来源：中国农村网）

稳定和完善土地承包关系是深化农村改革的坚实根基

张红宇

习近平总书记指出：“新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农村和土地的关系”。改革开放40多年的实践证明，我国农村土地制度改革表现的阶段性、创新性、绩效性厚植了全面深化农村改革的根基和前提。2025年中央一号文件再次强调“稳定和完善农村土地承包关系”，要求我们准确把握土地集体所有、家庭承包经营基本制度长久不变的政策内涵，保持土地承包关系长久稳定，为推动乡村全面振兴取得实质性进展，农业农村现代化迈上新台阶夯实制度基础。

土地制度创新绩效巨大

新中国成立70多年，在破除农村土地地主所有制后，实施了土地分田到户、土地私有私营，再到人民公社土地公有、集体经营，最终在改革开放之后确定为土地集体所有、家庭承包经营的制度安排。土地制度的演变过程展示了我国在农村土地制度改革方面的砥砺探索，呈现出的鲜明特点完美诠释了农村土地制度创新的中国特色。

从稳定到完善。改革开放始于农村，始于农村土地制度深刻变革，经历了联产承包，包产到户，包干到户，直到土地集体所有、农户家庭经营的基本经营制度确立并保持长久不变，艰难的探索稳定了农户与土地的关系。在不断地制度创新演进中，土地集体所有、家庭承包经营的“两权分离”促进了“家家有地，户户种田”格局形成，释放了农业生产力，促进了国民经济健康可持续发展。而在农业现代化的不断推进过程中，顺应工业化、城镇化发展大趋势，促进农村劳动力不断分工分业，农户拥有的承包经营权分解为独立的承包权和经营权，“家家有地，户户不一定种田”的“三权分置”制度变革再次展示了农村土地制度的不断创新完善。

从封闭到开放。传统农业与现代农业最大的区别表现为传统农业是生存农业，现代农业是竞争农业。要提高我国农业的质量效益竞争力，家家有地、户户种田的小规模经营方式有不断创新的要求。从全球经验看，通过租地、入股等方式使土地经营权在更大范围内集中，形成规模经营是普遍现象和做法。土地“三权分置”的制度设计，在坚持农村土地集体所有、维护农户承包权益的基础上，通过土地经营权的流转或在新型经营主体之间共享的方式，在保持了家庭经营基础的同时，使土地资源要素在更大范围内得到优化配置，土地的经营权利在更多主体中得以分享，为规模经营创造了条件。

从分散到集约。党的十八大以来，党中央提出构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。经过十几年快速发展，由新型经营主体引领现代农业发展方向的基本趋势正在形成。与

此同时，农业社会化服务大发展，生产性服务业促进了现代农业大生产格局形成。据最新统计，全国有109.4万家各类经营性主体开展社会化服务，年服务面积超21.4亿亩次，带动小农户9400多万户，促进了小农户与现代农业有效衔接。土地集约化、规模化经营，大大提升了农业规模效益、现代科技应用水平及抗风险能力。

从公平到效率。改革开放之初，土地制度安排既要废旧立新，通过家庭承包经营的方式，激发农民的生产积极性，又要兼顾当时农业生产条件差、土地资源质量参差不齐的现实，采取以家庭为单位，按人平均分配，远近、肥瘦搭配土地资源的做法是相对公平的原则。经过几十年的发展，一方面，在工业化、城镇化深度推进的背景下，农村劳动力大量转移进城，“谁来种地”问题日益显现。另一方面，随着农业生产条件改善，土地资源质量普遍提升，土地规模化、集约化经营的条件逐渐成熟。如何提升农业劳动生产率、土地产出率以及资源配置效率成为迫切需要解决的问题。土地“三权分置”满足了从公平到效率的制度设计。

农村土地制度的稳定和完善以及阶段性、创新性特征在实践中推动了农业现代化、工业化和城镇化大发展，展示了巨大的制度绩效性。

促进了农业现代化发展。土地制度创新推进了土地规模化和服务规模化大发展。土地经营权的流转及经营权能让渡第三方农业生产经营和社会化服务从业人员，大大提高了土地产出效率、劳动生产效率和全要素综合生产效率，极大地提升了我国农产品产出能力。在土地制度与科技创新等多重积极因素的作用下，2024年我国粮食产量迈上新台阶，达到1.4万亿斤。粮食人均占有量超过500公斤，远超国际社会公认人均占有400公斤粮食安全线。重要农产品总量一直呈增长之势，以有限的资源产出了全球1/4的肉类，1/3的水果，50%的蔬菜，60%的水产品，新产业新业态层出不穷，实现了农业全面转型。

促进了工业化快速推进。土地制度创新促进了农村劳动力分工分业，优化了国民经济产业结构和就业结构。随着工业化、城镇化快速推进，大量农村劳动力和农村人口转移进城。我国全部农业从业人员占比已经从1978年的70.5%下降至2023年的22.8%；农业从业人员的绝对数量从1978年的2.83亿到2002年达到3.66亿人后，到2023年下降到1.69亿人。45年间农业从业人员占比每年减少一个百分点以上。2002年到2023年共21年时间，绝对农业劳动力下降了接近2亿人，每年减少近1000万人。2024年接近3亿农民工从事非农产业，促进了我国工业化快速崛起，使我国成为全球工业门类最全，竞争力最强的工业化大国和全球经济总量第二大国。

促进了城镇化水平大幅提升。土地制度创新解放了农村劳动力，推动了乡村区域的人口在城乡间自由流动，不仅扩张了京津沪等超大城市和省会特大城市的人口规模，而且极大地扩张了数以千计的县城发展。据统计，截至2023年底，我国共有县域1867个，约占总人口和GDP比重分别为52.4%和38.5%。常住人口城镇化率由1978年的17.9%迅速提升到2024年的67%，每年提升1个百分点。

制度决定绩效，创新促进发展。农村土地制度引领农业经营制度、农村集体产权制度、农业支持保护制度以及城市改革，促使城乡要素平等交换，双向流动，城乡融合格局形成，为国民经济高质量发展夯实了基础。

深化改革要聚焦重点

在全面深化改革，推进中国式现代化的新发展阶段，实现经济高质量发展，促进城乡融合发展，稳定和完善的农村土地承包关系，要抓重中之重。

确定基本原则。土地制度创新要立足根本，坚守原则，原则是根，原则是本。其一，守住底线。习近平总书记反复强调，农村改革不论怎么改，都不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。要牢牢坚守底线，坚持农村土地集体所有、家庭经营，承包关系长久不变。坚决巩固提升耕地数量与质量，保障国家粮食安全。坚定维护农民利益，确保农业农村现代化沿正确方向行进。其二，因地制宜。我国地域广袤，各地经济社会发展阶段不同，农业资源禀赋不同，经营方式不同。在“三权分置”制度框架下，土地制度创新，经营权流转，推进土地规模经营、服务规模经营的方式方法，要充分尊重农民群众意见，把握好土地经营权流转、集中的度，以人为本、因地制宜、循序渐进、多元选择。其三，保持耐心。发展现代农业，推进土地流转，实行集中规模经营，要有历史的耐心。基于我国人多地少的基本国情农情，土地经营仍是多数农民群众就业和生存之源。要充分尊重农民的意愿，把是否进城、是否流转、退出土地的选择主动权交给农民。

重点抓好延包工作。据全国农村土地承包信息数据库统计，2025 年将近 2000 万户农户承包合同到期，此后承包合同到期的农户数量将急剧上升，做好延包工作具有极端重要性与紧迫性。其一，及时出台延包工作实施方案和指导意见。要把握二轮延包的窗口期，出台延包工作实施细则，为稳妥推开延包工作提供系统全面科学的政策指导，为迎接延包高峰期的到来做足准备。其二，聚焦重点问题，理清重大关系。在保持土地承包关系稳定性的要求下，正视二轮承包期间土地调整普遍存在的现象，要从各地的实际情况出发，坚持“大稳定，小调整”，从处理好土地和农民的关系出发，从国情农情出发，妥善处理延包过程中出现的各类问题。其三，既要充分保障农民权益，又要兼顾现代农业发展。在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的战略下，二轮延包要在保障好农民权益的同时，充分考虑现代农业规模化、专业化、区域化的发展方向。鼓励地方结合二轮延包探索解决土地细碎化问题的有效办法，结合高标准农田建设，推进土地适度规模经营，发展现代农业，稳定提高粮食生产能力。

推进两种形式规模经营。多元化的新型经营主体在工业化、城镇化的推进过程中不断成长，产生了两种新的土地经营模式。一是通过转包、出租、互换、入股等方式流转土地经营权形成的土地规模经营；二是不流转土地经营权，将重要的田间作业环节托转给新的服务主体形成服务规模经营。要通过构建两种规模经营共存格局，降低生产成本，提升粮食及重要农产品产量，促进新型农业经营主体专业化、高质量发展，提升其组织、带动、服务、富裕农民的能力，实现普通农户、新型农业经营主体、新型集体经济组织等多方共赢共享的目标。

统筹抓好相关改革。全面深化农村土地制度改革，将承包地改革与宅基地改革、建设用地改革相结合，统筹推进。加快完成房地一体宅基地确权登记颁证。旗帜鲜明地反对城镇居民、退休干部到农村购买农房、建房。积极探索允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制。在符合法律法规及整体规划前提下，农村建设用地与城市建设用地要享有同地同权同收益。

培育新型农业经营主体。一方面，构建多元主体竞相发展格局。粮食等各类资源性农产品生产要靠家庭农场、农民合作社、社会化服务组织等覆盖最广大普通农户的新型农业经营组织来带动支撑。各类

新产业、新业态、新模式要靠在资金、技术、人才、理念等方面具有优势的农业企业等组织载体来引领发展。通过不同主体的协同发展构建新型农业经营体系，实现“大国小农”向“大国强农”的成功跨越。另一方面，培育具有人力资本的农业从业者。以工匠型、创新型、复合型、管理型人才培养为方向，培育一批能适应新质生产力发展要求，引领现代农业发展方向的农业从业者和经营者，打造符合农业农村现代化要求的高质量人才队伍。

研究土地承包经营权退出问题。土地承包经营权退出是具有复杂性、艰巨性和长期性的重大问题，需要下苦功夫深入研究，探索建立土地承包经营权依法自愿有偿退出办法。既要探索总结实践中农户在城市获得稳定就业机会和收入、住房、医疗救助和社会保障以及足够的补偿，子女享有平等教育机会的前提下，自愿退出农村土地承包经营权、宅基地使用权以及集体经济组织成员收益分配权的成功经验，也要聚焦农民在保留承包权的基础上进城后，承包权与经营权分离下的经营权盘活利用问题开展试点，及时总结试点经验教训，为形成规模化、专业化、区域化、集约化农业经营格局提供前提。

创造良好的改革环境

稳定和完善农村土地承包关系事关大局，作为全面深化农村改革的主线和重大任务，需要释放多方面的积极因素，为农村土地制度创新创造良好的改革环境。

提高认识。一是全面深化农村土地制度改革是农村改革的主线和重中之重。按照中央的战略部署做好顶层设计，用好长期以来深化农村土地制度改革的成功经验，为加快农业农村现代化、推动乡村全面振兴夯实基础。二是土地制度改革是农村经营制度、产权制度、支持保护制度的根基，是其他改革的动力源。只有妥善处理好农民与土地改革的关系，全面深化农村改革才不会是一句空话。三是坚持党的领导是农村改革特别是农村土地制度改革的法宝。要在方向上始终保持同党中央的一致性，不断健全党领导农村改革的体制机制，将党的领导贯穿农村土地制度改革全过程。

强化支撑。着眼于农业生产力水平的提升，需要不断完善生产关系适应不断进步的生产力发展。以新质生产力表现的大资源观、大食物观、大农业观为先导，创新推进乡村全面振兴和加快建设农业强国的投融资体制机制。强化农业基础设施建设和要素投入，建设高标准农田，集成推广现代农业科技，大面积提升单产水平，各种资金、机械、技术和人力资本等要素资源的投入，前提都是农村土地制度的稳定和完善。土地的规模化经营格局形成和土地经营社会化服务程度的提高，本质上是处理好农业经营者与土地的关系。农业产业规模化、专业化、集约化、组织化，构建先进的生产体系、产业体系、经营体系都离不开土地制度创新发展，二者相辅相成，互为基础和前提。

统筹发展。统筹工业化、城镇化、信息化、农业现代化，增强发展的整体性。工业化、城镇化的“虹吸效应”，农业现代化的“挤出效应”以及信息化过程中由过去“靠天吃饭”逐步向“靠人吃饭”转变，都在一定程度上使得农业从业人员减少，农业从业人员的人力资本提升。深化“三权分置”的土地制度创新，提高土地产出效率、劳动生产效率和全要素生产效率，实现农业从业者和非农从业者收入均衡增长，持续优化国民经济产业结构和就业结构，全面推进“四化”同步发展、共同富裕和国民经济高质量发展。

（作者：中国农业风险管理研究会会长、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员。来源：中国农村网）

粮食安全、永续发展和农民增收：过去经验和未来展望

黄季焜

在种植业逐渐向“二八格局”转变情况下，大户主要生产粮食等大宗农产品，通过扩大耕地经营规模和政府补贴来提高农户收入和保障粮食安全；小户在较小的耕地规模上通过相对密集的资本、劳动和技术生产更高价值的农产品，实现农业增收并满足国民食物营养改善的需求。

一、引言

人多地少的中国在过去数十年不断创造摆脱饥饿、消灭贫困等世界农业农村发展的奇迹。中国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下的所有农村贫困人口全部脱贫。过去 40 多年中国农业在发展的同时也逐渐成为世界粮食等主要农产品的生产和贸易大国。改革开放初期，中国粮食等主要农产品生产和贸易在世界上的地位与中国人口大国很不匹配，人均农产品生产量处于世界最不发达国家之列。现在的中国已是世界最大的水稻、小麦、蔬菜、水果、茶叶、猪肉和水产品等主要农产品生产国，同时也是世界农产品贸易大国，农产品进出口总额仅低于美国排在世界第二位。中国农业发展受全球农业影响的同时也影响着全球农产品贸易和世界农业的发展。

中国粮食生产和农业发展在取得巨大成就的同时，也面临着国内长期积累的三大挑战和国际上近期“逆全球化”的挑战。首先，过去 20 多年中国粮食等土地密集型的大宗农产品在国际市场上的比较优势逐渐下降，进口不断增长；其次，过去粮食等主要农产品生产的增长很大程度上是以牺牲资源环境为代价，农业可持续发展面临与日俱增的挑战；第三，农民的农业收入增长速度明显下降，成为制约农民共同富裕的主要短板。另外，过去经济全球化的趋势在近年来受到了“逆全球化”的冲击。

虽然中国在改革开放过程中得到快速发展，但在面临国内三大挑战和复杂的国际环境下，未来如何在保障国家粮食安全的基础上促进农业永续发展和农民增收，从农业大国走向农业强国，是摆在我们面前必须回答的世纪之问。为此，必须在理清过去 40 多年中国农业发展成就的基础上，总结过去发展的主要驱动力及其对未来发展的启示；必须在深刻认识现在和未来农业发展面临的主要挑战和国家发展战略与应对措施的基础上，展望未来农业发展方向，提出中国未来农业发展和农民共同富裕的新思路、新战略和新措施。

二、过去 40 多年中国农业发展主要成就

（一）粮食安全保障

过去 40 多年，粮食单产的稳步增长解决了国民的温饱问题。2020 年底，中国实现了包括农村在内

的所有贫困人口的脱贫任务，为全球（特别是发展中国家）实现 2030 年联合国可持续发展的反饥饿与粮食安全以及减贫等目标增强和坚定了信心。

（二）高值农业发展

在基本保障粮食安全的前提下，中国农业逐渐向高值农业方向转变，并经历了四个阶段的转型过程。第一阶段以粮食等大宗农产品生产为主，该阶段的重点是解决全国居民的基本温饱问题。第二阶段始于 20 世纪 90 年代初，在基本解决粮食（特别是口粮）安全的情况下，随着农业生产力的不断提高，农业发展呈现多种经营和商业化趋势。第三阶段为高值农业和非农就业不断增长的时期，农业生产结构不断优化，农村劳动力从兼业向农业与非农就业分工方向发展。目前中国农业正进入第四转型阶段，即在保障口粮绝对安全情况下，高效优质绿色的高值农业（特别是蔬菜、水果等园艺作物、畜产品和水产品等高值农产品）、可持续和城乡融合的发展阶段。高值农业发展显著提升了农业劳动生产率或农民的农业劳动收入。同时，高值农业发展也显著改善了城乡居民食物消费结构，食物消费从过去很长时间的反饥饿转向了现在以吃好和营养健康为目标的发展阶段。此外，农村劳动力非农就业不断增长，进一步提升了农业劳动生产率（每个农业劳动力拥有了更多的水土等农业生产资源），显著提高了农民收入和食物的购买能力。

（三）中国在世界地位

中国农业的快速发展使其成为多种农产品世界最大的生产国，主要农产品人均产量都显著超过世界平均水平。长期以来，中国一直是世界第一水产大国，养殖产量占世界的三分之二左右。中国近年来也成为世界农产品的最大贸易国之一，在保障口粮绝对安全情况下，其他主要农产品进出口显著增长。中国在实现大米和小麦自给率接近 100% 情况下，主要农产品进口和出口都显著增长。

三、中国农业增长的主要驱动力

过去四十多年，中国如何在水土资源相当短缺的情况下，农业生产保持快速增长以满足不断增加的食物需求并大幅度地减少农村贫困人口？针对这一问题，几十年来国内外学者做了大量研究。总结以往研究，过去四十多年中国农业的增长有 56% 来自农业全要素生产率的增长即除了生产要素投入外的生产影响因素导致的产出增长，而农业投入的增长对农业增长的贡献为 44%。因为高投入—高产出的生产模式难以永续发展，为此农业全要素生产率的增长极其重要。

（一）农村制度创新

中国改革是从农村家庭联产承包责任制开始的。这项改革在不改变土地集体所有制的前提下，按照农户人口、劳动力数量，将土地承包给农户自主经营，使农业生产的经营方式从以生产队和生产大队为单位转向以农户为单位。家庭联产承包责任制显著提高了农业生产力，是改革初期（1978—1984 年）粮食及农业增长的最重要驱动力。20 世纪 90 年代以来家庭联产承包责任制的不断完善，对粮食生产和农业增长继续起着促进作用。2016 年以来实施的农地集体产权、农户承包权和经营权的“三权分置”以及近年来中央决定第二轮土地承包到期后再延长三十年的土地制度安排，对促进农地流转和生产力提高等都产生了积极的影响。在深化农地制度改革的同时，中国也在不断推进其他一系列制度改革以保障粮食安全和促进农业发展。

但在保障粮食安全、促进农业发展和农民增收等方面，中国的农村制度还需要继续创新和改革。农村土地制度还将是未来农村改革的重点，建立土地和劳动力等城乡一体化的要素市场还需不断的制度创新，农民合作经济组织的作用还没有得到有效发挥，农村农民贷款难问题还缺乏有效的制度安排。

（二）农业技术进步

过去四十多年，中国农业科技（科研和推广）体系在改革中得到不断完善和发展，取得了一系列成就，对粮食等主要农产品生产力的提高起到极其重要的作用。本部分分别简要介绍和总结农业科研与技术推广发展改革及其成效。

农业研发经历了五个发展改革阶段：（1）1978—1985 年的迅速恢复与发展时期；（2）1986—1998 年的商业化和拨款方式从计划分配向竞争制转变改革时期；（3）1999—2006 年的科研单位转制（社会公益类、科技服务类和技术开发类）和企业投资萌芽时期，但改革受到很大阻力而最终没有被完全推进；（4）2007—2012 年的农业创新体系建设时期，这一时期建立了五十个主要农产品的产业创新体系；（5）2013 年以来的全面实施科技兴农战略的新时代，农业研发能力得到快速提升。

虽然农业科技体制走过艰辛的改革过程，但也取得了显著的成就。首先，中国建立了庞大的、学科分类齐全的农业公共科研体系，为国家农业科技创新提供了制度保障。其次，建立了覆盖全国所有乡镇的国家农业技术推广体系，为农业技术推广与采用提供了基层服务的体系保障。再次，农业科技运行机制得到了改善，特别是以工资制度和绩效评价为核心的改革，提高了科研人员的收入和科研积极性。最后，政府农业研发投入不断增加为农业科技创新提供了资金保障。同时，农业企业的研发能力也在不断提升，为农业科技创新注入了新的生命力。

农业科技体制机制创新是一项未尽的改革事业，中国农业科技的创新潜力还有待提升。国家公共部门主导的农业科研体系还需要更好地满足农业发展和农民对技术的需求；公共农业科研单位的公益性和商业性研究还相当混淆，影响了大型企业投资农业科技创新的积极性；农业科研投资强度还有待进一步提高。与此同时，基层农技推广体系还面临不少挑战，特别是推广的体制和激励机制还有待创新，技术推广人力建设也有待提升。要建立国家公共和私有企业相辅相成的农业科技创新体系，并逐渐使企业成为未来中国农业科技创新的主体，改革还将任重道远。

（三）农产品市场改革

中国改革是从农村土地制度创新开始，市场改革也是从农业开始的。改革从农村走向城市，从农业到工业与服务业，采用的是渐进性的改革模式。在农业内部，改革是从副食农产品开始，然后逐渐推向具有战略意义的粮食等大宗农产品。

粮食等主要农产品市场改革的影响和效果是显著的。农产品市场改革主要通过三个渠道影响农业发展和农民增收：（1）市场改革提高了农业资源的配置效益，在保障粮食生产的同时也促进了农业生产结构的调整和优化；（2）市场改革降低了农民购买农业生产资料的价格，促进了农民对农业生产的投入和增收；（3）市场改革降低了市场交易成本，提高了农民销售农产品的价格，促进了农民扩大生产的积极性，增加了农民收入。

虽然农产品对外开放稍迟于国内市场改革，但中国从 1998 年开始加快了农业对外开放的步伐。农产品对外开放主要体现在以下方面：放宽农产品进出口贸易的准入条件和许可证；降低农产品进口关税；

在减少国营贸易商控制进出口的同时，逐渐削减农产品进口关税。加入世界贸易组织后，中国还承诺取消对农产品的出口补贴。

中国粮食等主要农产品市场的渐进性改革具有重要的理论和实践意义。首先，农产品市场的渐进性改革，使农业生产结构调整与优化能够在保障国家粮食安全的前提下得到渐进性的推进；其次，粮食等主要农产品市场改革的成功，对推进中国工业和服务业市场的渐进性改革起到借鉴作用；第三，中国的市场改革与前苏联等国家的改革模式不同，这些国家奉行的是激进式的改革来快速实现市场的自由化，但他们在短期内都付出了沉重的代价。最后，中国农产品的国内市场改革和对外开放，对其他发展中国家的市场改革和对外开放也具有重要的借鉴价值。

（四）农业投入增长

过去四十多年，政府和农民不断增加农业生产投入也是中国粮食等主要农产品生产保持较高增长的重要驱动力。在政府投入中，对提高农业全要素生产率起重要作用的是农业基础设施建设，这些投入提高了农业综合生产力。

四、面临的主要挑战和重大战略与政策

过去 40 多年中国农业发展在取得巨大成就的同时也面临诸多与日俱增的挑战。首先，虽然中国农业保持较快增长，但农产品需求增长更快，农产品贸易逆差不断扩大，保障粮食等主要农产品供给安全也越来越引起政府和社会各界的广泛关注。其次，过去 40 多年农业生产增长在很大程度上是以牺牲资源环境为代价的，农业生产可持续性面临日趋严峻的挑战。最后，虽然农村居民人均收入不断增长，但城乡居民间以及农村居民间的收入差距也在不断扩大，实现全体人民共同富裕长远目标的重点和难点还在农村和农民。为此，必须深入了解并积极应对新时代面临的以上多方面挑战。

（一）面临的主要挑战

1. 粮食和食物安全。中国粮食等食物对进口的依赖度不断提高，引发对粮食安全的担忧。21 世纪初之前，中国的食物出口一直大于进口，这是在国内食物还处于短缺的情况下通过农产品出口换取更多外汇支持工业化而做出的选择；21 世纪初以来，中国的食物进口额大于出口额，且食物贸易逆差不断扩大，特别是大豆等饲料粮的进口大幅提升。因此，粮食及食物安全问题引起了很多人的关注。进口的主要是大豆、食油、玉米等主要农产品和食品，大米和小麦基本能够实现自给。对未来的预测表明，中国将有 20%左右的玉米需求和近 90%的大豆需求要依靠进口来满足。近年来，国际上出现的“逆全球化”势头更使人们担心国际市场的不确定性给贸易带来风险。

2. 农业永续发展。过去农业较快增长也伴随着土地和水资源等退化以及不断增长的生态环境压力，农业可持续发展面临挑战。农业不断强化的集约化生产导致了耕地和水资源的退化；高度依赖灌溉的农业也导致北方大部分地区地下水超采；过度使用化肥、农药和农膜等农用化学品以及农作物秸秆与牲畜粪便处理不当等导致的面源污染等问题已对环境和生态系统构成了威胁。总之，延续过去的农业发展方式已难以为继，迫切需要农业永续发展的新思路，推动农业向新的生产方式转变。

3. 农民增收与共同富裕。实现共同富裕最艰巨最繁重的任务在农村与农民。许多小农户还生活在贫困边缘，近期更面临粮食生产和农业增收的矛盾，发展高值农业不但面临市场风险，而且在不少地方还面临“非粮化”一刀切的政策风险。在国内经济增速下滑情况下，农村劳动力非农就业增速已出现减缓

局面。未来各行各业都在提升全员劳动生产率，农村劳动力非农就业将面临巨大挑战。实现农民增收以促进农民与全国人民一起共同富裕的任务将任重道远。

（二）主要战略与政策

为应对以上挑战，政府从 21 世纪初以来出台了一系列重大政策和应对措施。党的十八大以来，中央更出台了促进粮食安全保障、农业绿色发展和农民增收的重大战略和政策措施。中央明确要求要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，重大战略和政策相继出台。“藏粮于地”战略的实施，在实现保障耕地红线的同时，大力推进高标准农田建设。“藏粮于技”战略的实施，加大了政府对农业研发的投入，农业研发能力也得到显著提升，为持续提高农业生产力提供了技术保障。生态安全和绿色发展战略，使中国农业开始向可持续发展的方向迈进。为进一步促进农业农村发展，党的十九大提出实施乡村振兴战略。“十四五”规划和党的二十大更全面地提出实现农业农村现代化和共同富裕的目标，为农业发展和农民富裕规划了愿景和蓝图。这是伟大的愿景和雄伟的蓝图，农业农村现代化和农村农民共同富裕极其重要，因为实现中国式现代化的短板在农业与农村，实现共同富裕最艰巨和最繁重的任务在农村与农民。为加快实现农业农村现代化，在保障粮食安全前提下促进农村农民共同富裕，需要对未来农业发展和农民增收的前景做好具有前瞻性的战略部署。

五、未来粮食安全、永续发展和农民增收展望

（一）农产品供需展望

对未来中国粮食供给与需求的预测表明，中国能够实现口粮绝对安全。因为人均大米和小麦消费已经出现长期的下降趋势，加上人口老龄化等因素，未来口粮需求的下降趋势将更加明显。即使播种面积出现一定程度的下降，通过技术进步提高单产，到 2035 年中国大米和小麦完全能够自给，少量的进出口是品种调剂需要，不影响国家的粮食安全，中国食物的总体自给率也可以保持在可控的水平。进口的主要是饲料粮（例如大豆和玉米），进口饲料粮是满足国内畜牧业发展的需要，是保障国家畜产品安全的需要。

对未来中国主要农产品供给与需求的预测还表明，中国高值农业能够得到快速发展。高值农产品（例如蔬菜、水果、茶叶、畜产品和水产品等）产量将稳定增长，部分高值农产品还将保持出口的比较优势，这些高值农产品产量增长在提高土地生产率、水资源生产率和劳动生产率等方面产生重要影响，也是农民从每亩地、每滴水 and 每天劳动中获得更高收入的重要保障。

（二）农业永续发展展望

保障中国长期的粮食安全和农业发展必须发展可持续、生态和高值的绿色农业。在人多地少水缺的国情下，为保障粮食及其他主要农产品的国内长期供给，中国不能再延续过去以牺牲水土资源永续利用为代价的发展模式，必须解决面临的与日俱增的生态环境退化压力。未来要让每块地和每方水产出更多 and 更富价值的农产品，必须牢固农业生产的根基（水土资源）并赋予其不断增长的生产力，并改善不同农区的生态环境为社会提供更多的生态服务。

发展可持续、生态和高值的绿色农业必须走区域比较优势多路径发展的农业强国之路。保障中国长期粮食安全和农业永续发展还必须始终坚持高质量的对外开放。作为世界上人均水资源和耕地资源最为

匮乏的国家之一，要满足日益富裕的国民对美好生活的需求，在饮食上吃得更好和更营养健康，靠国内有限的水土资源是不现实和不可持续的。因此，必须始终坚持高质量对外开放，充分并有效地利用国际市场，保障国家食物安全和农业的永续发展。

（三）农民增收与共同富裕展望

未来农业在生产结构不断改善的同时，农业劳动力数量需大幅减少，从而促进劳动生产率在农业和工业服务业间的趋同。基于国内外权威机构对中国未来人口与劳动力数量的预测，结合未来总体经济结构转型趋势，笔者也对未来中国农业劳动力数量做了相应预测。非农兼业或非农收入还将是未来农民收入的重要组成部分。要大幅减少农业劳动力数量，必须加快经济结构的转型速度。

即使未来能够通过加快结构转型来大幅减少农业劳动力，但大国小农还将是未来中国的国情。在这样的国情下，如何在保障国家粮食安全的前提下发展高值农业促进农民增收，实现农民共同富裕，需要新的发展思路，特别是未来中国种植业和养殖业的发展路径与模式。

在以上背景下，本文提出未来种植业必须逐渐向“二八格局”方向转变的发展思路。大国小农的国情决定了种植业不能都走大规模生产的现代化道路，同时基于农户生产的比较优势以及兼顾粮食安全和农民增收，实现共同富裕，提出“二八格局”的发展思路。未来是形成“二八格局”还是其他比例的格局（例如“三七格局”或“四六格局”等）并不重要，这里强调的是未来种植业向“二八格局”方向转变的重要性和发展思路。在种植业逐渐向“二八格局”转变情况下，大户主要生产粮食等大宗农产品，通过扩大耕地经营规模和政府补贴来提高农户收入和保障粮食安全；小户在较小的耕地规模上通过相对密集的资本、劳动和技术生产更高价值的农产品，实现农业增收并满足国民食物营养改善的需求。

未来养殖业必须在科学布局的基础上，向农牧循环、水产永续和健康养殖的方向转变。近年来，快速兴起的农牧分离的畜牧业发展路径和超大规模的养殖模式，不但是不可持续的，而且更影响了农民增收。如何促进养殖业的可持续发展并促进农民增收需要新的发展思路。在畜牧业方面，未来发展必须依据各地种植业生产和人口分布，科学规划畜牧业生产的空间布局，按照养殖规模与资源环境相匹配的原则，充分利用畜禽粪便养分促进土壤改良，发展农牧结合的循环可持续农业。在渔业方面，必须统筹陆海水产资源，协调陆地水产资源以及海洋水产资源的利用与保护，实现水产品生产的可持续发展。与此同时，畜牧与水产的养殖将逐渐向绿色健康的生产模式转型，提升畜产品和水产品的质量、安全与营养，满足日益富裕的城乡居民对食物营养健康的需求。

六、未来发展思路与政策取向

要保障粮食安全、永续发展和农民共同富裕，实现未来农业发展的理想愿景，在从农业大国向农业强国转变过程中实现全体人民共同富裕，必须充分考虑中国的国情农情和国际环境。首先，中国是人口大国，粮食安全是国家安全的基石，国家粮食安全的目标是口粮（大米和小麦）绝对安全、谷物基本自给和总体食物供给安全可控。其次，中国是人多地少水缺的国家，而且耕地与水资源的配置不吻合，如何保障资源可持续利用和农业生态安全极其重要。第三，大国小农是过去和现在也是未来中国的国情农情，大国小农背景下实现农业现代化和农民共同富裕目标的任务极其艰巨。第四，中国又是幅员辽阔的大国，广阔的陆地和海域有条件建立粮食和高值农产品多元化的食物供给体系，为实现农业强国和农民增收与共同富裕提供了有利空间，也为国民生产丰富的食物提供了条件。最后，中国是世界主要农产

品的最大生产国和开放担当的大国，中国农业发展需要全球农业的持续发展和稳定的国际市场，全球农业的永续发展需要中国农业的持续发展。为此，本文提出保障粮食安全、永续发展和农民增收的如下总体发展思路和相关重大战略。

（一）发展思路

未来的总体发展思路是：“做好自己”和“共同发展”。即用最大的努力“做好自己”，实现粮食安全保障、农业永续发展和农民共同富裕；以最大的诚意“开放世界”和尽最大的能力“帮助朋友”，实现世界“共同发展”。

（二）做好自己

用最大的努力“做好自己”，需要重点实施以下六大战略。

一是实施大幅提升农业全要素生产率的食物安全保障战略。夯实“藏粮于技”，建立新时代农业科技创新和生产体系，因地制宜发展农业新质生产力。发展由生物、数字、装备、生态等新质技术、质量改善的水土资源和劳动力等新质要素为支撑，以及发展营养安全改善和新型食物等新质产品为重要增长点的现代新型农业，从生产力领域大幅提升农业全要素生产率；提高科技创新和改革创新，建立适合新时代发展的现代农业生产体系和经营体系，从生产关系与生产方式领域大幅提升农业全要素生产率；实现口粮绝对安全和主要农产品供给可控的国家食物安全保障战略。

二是实施大幅提升农业资源环境资本的绿色发展转型战略。夯实“藏粮于地”，守住耕地红线，提升高标准农田建设质量，提升土壤肥力实现耕地永续利用；实施农用水开发利用与控制红线，推广农田灌溉节水技术，提升水资源生产力实现永续利用；种植业向节约水土资源与绿色低碳生产方式转变；养殖业向适度规模化的农牧循环、水产资源永续利用以及健康养殖的方向转变；基于区域比较优势与资源承载力改善主要农产品生产力的空间区域布局，促进全国与区域农业永续发展；改善农业生产环境和生态系统，提升农业自然资源的资本与生态价值，促进农业绿色低碳发展。

三是实施在保障口粮绝对安全下促进农民增收的高值农业转型战略。在保障口粮绝对安全情况下，深化农业供给侧结构性改革。要从质量、安全、特色和高效农业以及生态、文化、休闲等多功能农业着手，践行大食物观、大农业观，多方位多途径开发食物资源，发展大农业；要制定促进蔬菜、水果、花卉、茶业和中药材以及畜产品与水产品等高值农产品生产的产业发展规划，提升农民能力与组织化程度，在促进不同农产品生产集聚的基础上，实现产前、产中和产后相关产业的集群发展；要做好“土特产”发展规划和品牌建设，协同推进产业链的融合发展，做好“特字”文章和优质农产品市场营销。

四是实施充分发挥区域比较优势的多路径发展的农业发展区域战略。要依据区域淡水和耕地资源分布极不匹配、国土广阔与多温带及多区域的国情农情，制定不同区域的发展规划：东北地区发展较大规模的以粮食生产为主的大田农业；黄淮海地区发展适度经营规模的粮食生产与设施化农产品的节水农业；西北农区发展不同经营规模的粮食生产与具有地方特色的高值节水农业；华南地区发展适度经营规模的粮食生产与具有华南特色的高值半热带农业；长江中下游地区发展适度规模的粮食生产与具有地方特色的高值及多功能农业；西南地区发展适度规模的粮食生产和具有西南特色的高值及多样化农业；草原牧区和部分农区发展牧区草畜、农区农牧、农牧区等耦合发展的草地农业。

五是实施全方位大幅提升农业劳动生产率的农民增收共富战略。要加快工业化与城镇化以及城乡融合发展进程，持续不断地为农村劳动力创造大量非农就业机会，使有限的水土资源向不断减少的农业生产者集中，大幅提高农业劳动生产率，最终实现城乡居民共同富裕的目标；要让农民从未来农业增长潜力最大的畜牧和水产等产业的扩张中获得更多利益，发展适度规模化的家庭养殖场，提升农户劳动生产率；要加快种植业向“二八格局”方向的转变，大户主要生产粮食等大宗农产品以保障国家粮食安全并通过耕地规模扩大和种粮收益保障机制实现持续增收，小户通过土地、资本和技术等的集约化经营，发展高值农业以保障收入增长和国民营养改善，最终实现小户与大户的共同富裕。

六是实施“藏粮于政”促进快速、永续和包容发展的体制机制保障战略。必须坚持依靠改革创新促进发展的思路，推进农村制度创新、农业科技创新、农业政策创新和农业投资创新。首先，要制定因地制宜发展农业新质生产力的体制机制，并深化农业科技体制机制改革，为大幅提升农业全要素生产率创造条件；其次，要完善农业资源生态和绿色农产品的价值实现机制和支持政策，促进农业绿色低碳转型发展的进程；要建立高值农业发展的高效管理体系和创新生产者组织，并建立与大农业发展相适应的制度安排、科技创新和政策支持；要让地方政府有更大的自主权，因地制宜地规划与发展具有区域生产比较优势和特色的农业；要加快城镇化进展和城乡融合发展的制度与资金保障，为农村劳动力创造更多的非农就业机会；要严格管控和规范社会资本进入农业生产，重点支持家庭农场或养殖场的发展；要优化农地种植规模政策，分别建立适合大户和小户发展的农业政策支持体系。

（三）共同发展

以最大的诚意“开放世界”和尽最大的能力“帮助朋友”，实现共同富裕，需要实施以下四大战略。

一是实施充分利用“两种资源”和“两个市场”保障国家食物供给能力的高质量对外开放战略。坚持对外开放政策永不动摇，通过发挥中国农产品比较优势提升主要农产品的国际竞争力，通过贸易缓解国内水土约束和农业永续发展的瓶颈难题；积极促进国际贸易的正常发展和构建粮食危机的底线思维，并处理好两者间的关系。

二是实施推进全球贸易治理体系重构的新时代国际关系战略。坚持旗帜鲜明地反对逆全球化趋势，通过强化 WTO 职能与多边贸易协议最大限度地发挥贸易解决全球与许多发展中国家食品安全的作用；推进大宗农产品贸易治理体系的构建，组织建立全球和区域应对国际突发事件的响应与预案体系，改善国际贸易环境和治理风险。

三是实施提升发展中国家粮食等主要农产品生产能力的食物安全与永续发展战略。加大和完善对非洲等发展中国家农业的技术援助；加大对非洲和“一带一路”沿线发展中国家的水利、市场和交通等基础设施建设力度；组织重构以发展中国家食物安全保障与农业永续发展为宗旨、以主权国家为成员的国际农业研究新体系，通过成员国缴纳会费、非政府组织赞助以及企业及个人捐赠确保农业研发投入持续增长。

四是实施中国与发展中国家农业农村发展和政策的经验知识共享战略。加强中国与其他发展中国家在保障粮食安全、农业永续发展和农民增收等领域的合作研究和学术交流；建立发展中国家农业农村发展与改革以及反饥饿与减贫的经验分享平台，积极为其他发展中国家在粮食安全、农业发展和农村减贫等领域提供中国的经验和智慧。

通过以上战略实施，促进发展中国家粮食等主要农产品生产能力、农业永续发展和农村减贫，同时也提升中国的国际影响力和扩大战略合作的伙伴国，提升中国食物安全保障的国家利益，实现多赢目标；同时，从农业农村发展领域，促进习近平总书记提出的世界命运共同体和全球发展倡议的实施，实现“共同发展”。

（作者：黄季焜（北京大学现代农学院）。来源：《农经》2025 年 1-2 期（全文有删减））

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业农村部
送：有关部委司局、全国各省农委（农业农村厅）中国农科院机关及各研究所、中国食药促进会
发：中国食药促进会秘书处及各部门、农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

总 顾 问：刘 坚 郭书田 毛振宾
副 主 编：谢久忠 辛 梅
邮 箱：zgynjs@163.com moagov@163.com
网 址：www.zhongguanyuan.com.cn
www.moagov.cn
地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼



主 编：胡兆荣
编 辑：孙正恩 石 卉
邮 编：100125 100810
电 话：010—59195293 66117652
010—66067899 66167899
农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

